Université de Rennes - Faculté de Droit

LA

Question des Sucres

ET LES

Conventions Sucrières de Bruxelles

THÈSE pour le DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Mai 1910

PAR

FERNAND PRIAUX

EXAMINATEURS :

MM. Turgeon, Bodin, Thélohan, Professeurs

RENNES
o o PRIAUX-GOUDAL o o
Libraire-Éditeur
5, Rue d'Orléans, 5

La Question des Sucres

ET LES

CONVENTIONS SUCRIÈRES DE BRUXELLES

Université de Rennes - Faculté de Droit

La Question des Sucres

ET LES

Conventions Sucrières de Bruxelles

THÈSE pour le DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Mai 1910

PAR

FERNAND PRIAUX

ACAD. LICQ. BAT. BIBL.

EXAMINATEURS :

MM. Turgeon, Bodin, Thélohan, Professeurs

RENNES
o o PRIAUX-GOUDAL o o
Libraire-Éditeur
5, Rue d'Orléans, 5

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549203_0027

A ma Mère

A mes frère, sœurs, beaux-frères

MEIS ET AMICIS

BIBLIOGRAPHIE

Aulnis de Bourouill. — *Primes à l'exportation du sucre*, 1899.

Aulnis de Bourouill. — *La Convention relative au régime des sucres*, 1902.

Boizard et Tardieu. — *Histoire de la législation des sucres*, 1891.

Boucard et Jèze. — *Cours élémentaire de la science des Finances*, 1904.

Dalloz. — *Répertoire et Supplément*, v° mot sucre.

Dunan. — *La crise du marché des sucres en* 1905, 1907.

Yves Guyot. — *La question des sucres*, 1901.

Hitier. — *La question des sucres*, 1902.

Paul Leroy-Beaulieu. — *Traité de la science des finances*, 1892.

Léon Say. — *Dictionnaire d'Economie politique*, 1892.

Léon Say. — *Dictionnaire des finances*, 1894.

H. Truchy. — *La nouvelle législation des sucres*, 1903.

H. Truchy. — *Les conventions sucrières de Bruxelles de* 1907, 1908.

Turquin. — *Manuel du service des sucres*, 1894.

Rapport de M. Maurice Berteaux sur la convention du 5 mars 1902. Documents parlementaires, annexes n°s 523 et 524 Chambre.

Journal Officiel des 16 et 17 décembre 1902.

Rapport de M. Joseph Chailley sur les Conventions de 1907. Documents parlementaires-annexe n° 1460. — *Journal Officiel* du 21 janvier 1908.

Bulletin de statistique et législation comparée du Ministère des Finances, 1903 à 1910.

Circulaire hebdomadaire des syndicats de fabricants de sucre, 1904, 1905.

Economiste français, 1902 à 1910.

Journal des Économistes, 1902 à 1910.

Journal des fabricants de sucre, 1904, 1905.

Revue politique et parlementaire, 1898 à 1903.

INTRODUCTION

On a déjà beaucoup écrit sur la « question des sucres », et on écrira vraisemblablement beaucoup encore, car il est pour le moins douteux, que ce grand problème puisse être dès maintenant considéré comme définitivement résolu. Si la question préoccupe, à ce haut point nos économistes et nos financiers, cela tient à ce qu'elle présente un intérêt tout particulier, et à ce qu'elle est très importante.

Son intérêt, M. Leroy-Beaulieu le résume ainsi dans son « Traité de la science des finances » : « Le mot « question des sucres », dit-il, a été longtemps et est encore une sorte d'épouvantail : c'est un problème qui semble réunir toutes les questions les plus épineuses de la taxation indirecte ». Chacun se fit d'abord un point d'honneur de trouver cette solution délicate, puis le problème ayant été déclaré insoluble, on en profita pour critiquer ce qui était fait et, c'était là, à coup sûr, une entreprise beaucoup plus facile. La difficulté venait de ce que, ici comme en bien d'autres matières, on a perdu de vue que le vé-

ritable rôle de l'impôt, c'est de procurer au Trésor, le rendement le plus fort possible avec le minimum de frais de perception et d'impopularité, et avec un taux tel qu'il ne gêne, ni ne décourage la consommation. On a voulu lui faire jouer en même temps un rôle économique. C'est d'ailleurs aujourd'hui chose courante, et on cherche, par une exonération de l'impôt ou par tout autre moyen à protéger certains.

On dispense de la taxe, l'alcool dénaturé, à seule fin d'encourager son emploi comme matière première dans l'industrie, et de créer ainsi un débouché aux bouilleurs de crus, sur lesquels sévit une crise de surproduction. De même pour les viticulteurs, après les avoir encouragés à replanter leurs vignes, quand celles-ci furent dévastées par la terrible crise phylloxérique, on a essayé par des moyens identiques d'écouler leurs vins, les nouveaux plants produisant en quantité trop considérable pour les besoins de la consommation. Ce qu'il y a de particulier en notre matière, c'est que cette dualité entre les points de vue économique et fiscal, est bien antérieure à notre époque. On peut même dire que ces deux points de vue ont toujours coexisté. Ils se sont mutuellement gênés, et ils ont été la cause que notre législation sucrière présente un caractère d'instabilité remarquable. On a dès le début voulu protéger tout le monde et les intérêts en jeu étaient à la fois, si grands, si divers, souvent si contradictoires, que c'était là une entreprise considérable et que le gouvernement et le législateur n'y pouvaient suffire. Une

mesure était à peine apparue, qu'une huée de protestations se faisait entendre parce que des intérêts très respectables avaient été négligés et on devait modifier. La modification se faisait naturellement au détriment de certains autres qui, prenant pour un droit acquis les avantages que jusque-là on avait bien voulu leur consentir, faisaient à leur tour retentir les échos de leurs justes plaintes, et rendaient nécessaire un nouveau changement. Si par hasard, on voulait brusquement rompre la chaîne forgée par le cours des siècles, et au milieu de la tempête, établir un bon impôt sans autre but que de procurer des recettes au Trésor, alors, c'était l'industrie toute entière que l'on voyait courir à sa ruine, et on devait bien vite revenir sur ses pas, se rejeter dans l'engrenage et protéger chacun d'une façon d'autant plus efficace que tout le monde souffrait encore de la crise provoquée par cette tentative de libération.

La peur de la ruine de notre industrie sucrière, c'était là en effet l'épée de Damoclès suspendue sur la tête de nos gouvernants. Elle était d'autant plus redoutable que, comme nous l'avons dit, cette industrie tient une place importante, et concourt dans une large mesure à la richesse nationale.

On a bien voulu méconnaître cette importance, à dessein sans doute, et M. Yves Guyot (1) dans l'ardeur de la lutte qu'il soutint si vaillamment contre

---

(1) Yves Guyot. — *Question des sucres*. 1901, page 106.

ce régime d'incohérence, disait, en s'inspirant des résultats de la campagne 1899-1900, que l'intérêt de la question se réduisait à 339 fabriques qui travaillaient la betterave, alimentées par la culture de 260.000 hectares. — « Qu'est-ce que 339 fabriques, s'écriait-il, rapprochées du nombre des usines françaises? Et, ces 260.000 hectares auprès des 35 millions d'hectares labourables du sol français (1) ou même auprès des 7 millions d'hectares consacrés au blé, ou des 1.631.000 consacrés à la vigne? » Sans doute, la culture de la betterave fait piètre figure à côté de celle du blé ou du raisin, mais outre qu'elle vient aussitôt après, il est absurde de prétendre que, par le fait qu'une industrie est importante, il faut négliger toutes les autres. Et puis, il ne convient pas d'envisager seulement les intérêts directs engagés dans la question : il en est d'autres moins visibles qui ont pourtant leur importance et qu'on ne doit pas traiter si légèrement.

Tout d'abord, il y a les ouvriers des fermes qui trouvent dans l'ensemencement et la récolte de la betterave une occupation rémunératrice, à un moment, où ils pourraient peut-être trouver difficilement par ailleurs à s'employer. On a évalué les salaires qu'ils touchaient de ce fait pour une campagne moyenne à 26 millions de francs. D'autre part,

(1) Remarquons que la statistique publiée après l'enquête de 1892 donnait le chiffre de 25.771.419 hectares, qui n'avait certainement pas du augmenter, dans ces proportions du moins, depuis dix ans.

les départements où est en honneur la culture de la betterave sont un riche débouché pour nos pays d'élevage. Il faut des chevaux formés pour travailler, c'est-à-dire, en pleine force, à leur maximum de prix, pour mener activement ainsi qu'il convient l'arrachage et le transport de la matière première de la ferme à l'usine. Il faut encore des animaux formés pour être engraissés, afin d'utiliser pendant les mois d'hiver la pulpe, quand elle a effectué son retour de l'usine à la ferme.

A la fabrique, à la raffinerie, les ouvriers trouvent un gagne-pain. Si nous considérons les salaires distribués par les fabricants pendant la campagne 1899-1900 par exemple, nous trouvons qu'ils se montent au chiffre de 17 millions de francs pour deux ou trois mois de travail (1).

Tout cela n'est déjà pas négligeable, mais il faut bien songer encore que l'industrie sucrière n'est pas exclusivement une industrie agricole : les sucreries sont une bonne fourniture pour les industries minières, par la grande consommation de charbon qu'elles font ; les continuels renouvellements et perfectionnements de matériel auxquels elles sont astreintes leur donnent une place à part dans l'industrie mécanique et métallurgique.

---

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée du ministère des finances*, janvier 1901. Ces salaires se dénombrent ainsi :

Hommes :	4.099.772	journées à	3 fr. 87 =	15.866.117 fr. 64
Femmes :	405.073	— à	2 fr. 06 =	834.450 fr. 38
Enfants :	228.380	— à	1 fr. 66 =	379.110 fr. 80
		TOTAL.....		17.099.678 fr. 82

Enfin, le Trésor reçoit directement par son seul impôt sur le sucre, un revenu annuel qui atteint encore pendant ces dernières années environ 160 millions, malgré qu'il ait diminué — avant 1903 il fallait compter 180 millions — et, alors que le produit moyen de tout l'ensemble des contributions indirectes est de un milliard 300 millions et que les taxes sur l'alcool et sur le tabac arrivent, seules à un chiffre supérieur au sien.

Si nous faisons la somme de tous ces profits qui ont pour cause première l'industrie sucrière, nous voyons l'importance de celle-ci et, nous pouvons nous rendre compte de l'imprudence qu'on aurait commise en la sacrifiant. Nous comprenons par là aussi, et l'intérêt théorique aidant, l'attrait qu'on a pu avoir pour les questions toujours pressantes qu'elle a posées. Quant à nous, nous essayerons, dans la faible mesure de nos moyens de jeter un peu de clarté sur la matière, que tant de changements ont forcément rendu un peu obscure et embrouillée. Nous retracerons le plus brièvement possible sa longue histoire. Nous nous attarderons quelque peu sur les lois de 1884 et 1897, qui marquent le point culminant de la lutte que se firent, à coup de primes, les différents Etats producteurs ; sur la Convention de Bruxelles, qui est l'épisode le plus récent de cette histoire, l'événement économique le plus considérable de ces derniers temps, ainsi qu'on a pu le dire, et qui eut pour heureux résultat de mettre fin à cette anomalie qui faisait payer le sucre français 0 fr. 30

et 0 fr. 35 le kilogramme à Londres, alors qu'il valait 1 fr. 10 et 1 fr. 20 chez nous. Nous verrons quelle fut la répercussion de ce bienfaisant accord sur notre industrie sucrière, et nous terminerons en relatant l'inquiétante modification dont il fut l'objet en 1907.

PREMIÈRE PARTIE

Le Régime des Sucres avant la Conférence de Bruxelles de 1902

CHAPITRE PREMIER

RÉGIME ANTÉRIEUR A 1850

Origine du sucre de canne. — Origine de l'impôt. Les premières primes indirectes et directes. — Le sucre de betterave. — La lutte entre les sucres de canne et de betterave.

La canne à sucre semble avoir eu son origine aux Indes orientales à une époque assez indéterminée, mais très reculée puisque les Chinois chez qui elle pénétra plus tard, la connurent de très bonne heure. Les moyens de publicité et les modes de locomotion étaient à cette époque assez peu perfectionnés, aussi la canne mit plusieurs siècles à faire son tour du monde. Elle ne parvint jusqu'en France que vers le treizième siècle, et ce furent les croisés, à leur retour d'Asie qui nous l'apportèrent. Elle se répandit peu à peu dans l'Europe du Sud, puis elle prit son essor

vers l'Amérique, et trouva là, notamment à Saint-Domingue, un terrain et un climat si propices, qu'elle y constitua une industrie qui demeure aujourd'hui encore très florissante, et dont les produits sont préférés à tous les autres.

A son début, la canne était assez peu répandue et le sucre était cher. Il fallut plusieurs siècles encore, pour qu'il devint l'objet de première nécessité qu'il est de nos jours. Sous Henri IV, on ne le trouvait que chez l'apothicaire, où il se vendait à l'once. On favorisa cependant la culture de la canne dans celles de nos colonies qui jouissaient d'une température favorable. Les colons en extrayaient sur place le jus. Ce jus appelé « sucre brut » était expédié à la métropole, où les raffineurs établis dans les ports et dans quelques villes du centre, le débarrassaient des corps étrangers qu'il contenait encore, et obtenaient ainsi, suivant la qualité des sucres raffinés blancs, propres à la consommation ménagère, des sucres candis et autres espèces inférieures : lumps, vergeoises.

Cette particularité, qui voulait que le sucre passe par les mains de deux industriels distincts était due à l'influence des mercantiles, qui voyaient là un moyen de développer l'industrie de la métropole, et de donner du frêt à la marine marchande. C'est pour ces raisons, qu'après avoir, pendant un temps très court permis d'installer des raffineries aux colonies, on en prohiba, pour l'avenir, l'établissement de nouvelles.

Cependant l'usage du sucre se répandait peu à peu, et vers le dix-septième siècle, les familles riches commençaient à l'employer couramment. On s'en servit sans doute pour corriger l'âpreté de l'alcool puisque, comme on le sait l'abus des liqueurs fortes sévit dans la bourgeoisie dès cette époque, avant de tomber dans la masse, où il se confine presqu'exclusivement aujourd'hui. Notre grand ministre Colbert qui voulait justement corriger l'iniquité de la taille et de la corvée en recourant à des taxes indirectes portant dans une large part sur les classes privilégiées, pensa dès lors que le sucre serait une très bonne assiette pour une de ces taxes, et il le comprit dans les tarifs de 1684.

Cette date qui marque l'origine de notre impôt sur le sucre est généralement reconnue pour être aussi celle de notre première prime indirecte à l'exportation. Pour favoriser l'écoulement des sucres produits désormais en quantité supérieure aux besoins de la consommation nationale, l'arrêt du 24 septembre 1684 établissait un drawback. Les droits perçus sur le sucre brut à son entrée en France étaient remboursés aux raffineurs au moment de la sortie, et le remboursement était calculé de telle façon qu'il laissait un boni de fabrication : le taux du rendement dans la transformation du sucre brut en sucre raffiné tel qu'il était calculé par la loi, le rendement légal étant inférieur au rendement réel. Il faut cependant noter que Forbonnais, dans ses « Recherches et considérations sur les finances de la Fran-

ce », dit qu'à l'origine le taux du rendement légal était inférieur à la réalité, et que ce ne fut que plus tard qu'apparut la prime, quand sous l'influence des nouvelles méthodes, le taux du rendement réel augmenta.

Les primes directes, enfin, virent le jour en 1786. Jugeant insuffisamment efficaces les bénéfices réservés à l'industrie sucrière au moyen des bonis de rendement indemnes de droits, on leur ajouta une allocation de 4 livres par quintal de sucre destiné à l'exportation.

Pendant la période révolutionnaire, on visait surtout l'intérêt général du consommateur plutôt que l'intérêt particulier des sucriers, aussi on supprima toutes les primes.

Elles ne furent rétablies que par la loi du 28 avril 1816, qui les fixa à 90 francs par 100 kilogrammes de sucre raffiné. L'ordonnance du 11 août 1819 et la loi du 17 mai 1826 en relevèrent le taux successivement à 110 puis 120 francs. Pendant toute cette période, on poursuivait la protection de la fabrication coloniale et de la raffinerie indigène. La prime allouée ne constituait en effet une prime pour le raffineur, qu'à la condition qu'il se fournisse de sucre brut aux colonies, celles-ci jouissant d'un droit d'entrée moins élevé que l'étranger.

La restauration des primes avait soulevé des protestations. Elles étaient, chose étrange, de plus en plus lourdes pour le consommateur, à mesure que l'industrie progressait. De son côté le Trésor donnait

d'une main une bonne partie de ce qu'il recevait de l'autre, et il gardait de moins en moins pour lui. L'écart entre les droits de douanes qu'il encaissait, et les primes qu'il allouait, allait sans cesse décroissant. En six ans, de 1826 à 1832, il passa de 31 millions 806.160 francs à 21.022.551 francs. En conséquence, la loi du 26 avril 1833 abandonna le système de la prime directe à l'exportation et ne retint que la prime indirecte résultant du drawback.

La loi était à peine votée, qu'une autre question venait jeter le trouble dans l'industrie sucrière, et soulever les récriminations à la fois des armateurs et des fabricants coloniaux : c'est la question du sucre de betterave.

Dès 1747, le chimiste allemand Margraff avait réussi à extraire de la betterave blanche du sucre absolument semblable à celui des tropiques, et en 1796, Achard, autre chimiste allemand avait réalisé industriellement cette découverte, et fondé une fabrique à Silern en Silésie. Le premier pas était fait, aussi quand sous Napoléon, le blocus des ports français, conséquence du blocus continental, nous priva de nos produits exotiques et fit notamment monter le prix du sucre, dont les stocks s'affaiblissaient à des sommes fabuleuses, ce fut de ce côté que l'on se retourna. Tandis que Mathieu-Dombasles et Vilmorin s'occupaient d'améliorer la culture de la betterave, Delessert, Figuier, Chaptal voyaient à perfectionner les procédés industriels de fabrication. Et après des expériences concluantes, le gouvernement mettait à

la disposition du ministère de l'agriculture, « cent mille arpents de terre, un million de francs et une exemption de tous droits et impôts quelconques sur le sucre indigène pendant quatre années ».

Ce beau départ fut bien vite arrêté par la chute de l'Empire, qui mettait en danger la nouvelle industrie. On avait alors, assez peu de confiance dans son avenir, et on la croyait appelée à une existence éphémère, aussi, on ne s'en occupa plus, et on la laissa jouir paisiblement de son exonération d'impôt. Le coup qui lui était ainsi porté était dangereux, mais non mortel. En 1816, elle ne produisait que 4.000 tonnes de sucre raffiné, la progression fut lente, elle arriva cependant en 1835 au chiffre de 30.000 tonnes. C'est alors que tous ceux qui bénéficiaient, de près ou de loin, de la culture de la canne, s'émurent et menèrent une ardente campagne, pour qu'on arrête l'élan du concurrent devenu redoutable. Le gouvernement se trouvait être en communauté d'intérêt avec les réclamants, puisque, lui aussi perdait l'impôt de consommation qu'il prélevait sur tous les autres sucres. Il s'empressa de combler cette lacune, et par la loi du 18 juillet 1837, il taxa le sucre indigène d'un droit fixe de licence et d'un droit de fabrication dont le taux, de 10 francs par 100 kilogrammes de sucre brut pour 1838, devait s'élever ensuite à 15 francs. Dans le but d'en faciliter la perception, on établit l'exercice dans les fabriques.

La lutte fut dès lors très vive entre les deux rivaux. Dès 1838 une complication surgit : les colonies

ne purent écouler leurs récoltes particulièrement abondantes cette année-là, les sucreries indigènes ayant au préalable inondé le marché de leurs produits indemnes d'impôt. De nouvelles réclamations aboutirent à un dégrèvement des droits sur les sucres coloniaux et étrangers, et à un relèvement à 25 francs de ceux sur les sucres indigènes. Les fabricants de la métropole protestèrent à leur tour et, arguant d'une sorte de contrat passé entre l'Etat et eux par les lois antérieures, ils déclarèrent ne pouvoir continuer à produire dans les nouvelles conditions, et demandèrent l'expropriation de leurs usines, avec indemnité. Le gouvernement était près d'accéder à leur désir, mais le Parlement s'y refusa fort heureusement, et la loi du 2 juillet 1843 se borna à soumettre graduellement le sucre indigène aux mêmes droits que les sucres venant des colonies françaises d'Amérique.

Cette mesure apura l'industrie métropolitaine, en faisant tomber quelques fabriques. Elle y gagna en force et en puissance, et sa production ne fit plus que s'accroître. Son chiffre atteignait en 1850 : 76.000 tonnes. Les colonies, par contre, se trouvaient recevoir le coup de grâce par suite de l'abolition de l'esclavage qui les privait de la main-d'œuvre à bon marché. Leur chute fut rapide : leur production passa de 102.000 tonnes en 1845, à 63.000 en 1848, 57.000 en 1849 et enfin 40.000 en 1850. La loi de 1851 tenta un dernier et suprême effort pour les relever, et leur redonner un peu de vigueur ; elle leur

accorda des détaxes de distance et imposa à la sucrerie indigène une nouvelle réglementation plus dure, qui fut d'ailleurs rapportée pour des raisons que nous verrons, par le décret-loi du 27 mars 1852. Peine inutile : les fabriques de la métropole prospéraient toujours. En 1860, elles produisaient 100.000 tonnes dont 79.000 étaient exportées.

CHAPITRE II

De 1850 a 1884

Les diverses lois sucrières. — Les conventions et tentatives de conventions. — La situation de notre industrie à la veille de la loi de 1884.

Tandis que nous employions en pure perte notre temps, notre argent à favoriser tantôt le sucre de canne, tantôt le sucre de betterave, que nous aiguisions par la même la lutte entre les deux rivaux, qui devait aboutir au résultat que nous savons, d'autres pays plus clairvoyants mettaient toute leur énergie à faire triompher leurs sucreries indigènes et par des sacrifices peut-être moins considérables, mais plus constants et plus efficaces, ils devaient arriver à nous

faire perdre la prépondérance, la quasi omnipotence que nous avions toujours eue et que nous conservions toujours bien qu'atténuée sur le marché des sucres.

C'est à peine si nous avions eu le temps de considérer les ruines de notre sucrerie coloniale, en faveur de qui nous nous étions laissés aller à tant d'efforts stériles, que nous eûmes à envisager un nouveau danger : la place toujours plus grande que prenaient, dans la production mondiale, les sucres étrangers.

Nous vîmes aussitôt, que si chacun se mettait ainsi à protéger son industrie sucrière, il s'en suivrait entre les Etats une lutte à coups de primes, une lutte de surenchère, littéralement désastreuse pour les différents Trésors. Nous eûmes de suite l'impression que le mal irait toujours grandissant et qu'il fallait l'enrayer dès ses débuts. Le seul moyen c'était de limiter ou supprimer ces avantages d'un commun accord au moyen d'une convention entre les divers Etats intéressés. Cette ligne de conduite fut dès lors adoptée par la France, qui ne s'en départit plus. Nous la verrons élever le taux de ses primes, mais en cela elle ne fera que se défendre purement et simplement, elle ne prendra jamais l'initiative d'une semblable mesure. Nous la verrons faire échec à plusieurs conférences parmi celles nombreuses que nous trouverons au cours de notre étude, mais elle ne le fera que dans les cas de force majeure, quand des raisons puissantes lui permettront de croire la situation qu'on lui propose par trop désavantageuse. Nous la verrons,

au contraire, essayer courageusement de remonter le courant et de supprimer à elle seule toutes les primes. C'est pourquoi nous tenons à nous élever, dès maintenant, contre les diverses appréciations très sévères qui furent données sur la politique sucrière, suivie par notre pays, pendant la période qui précède la conférence de Bruxelles.

Nous avons dit que la loi de 1851 ne fut pas appliquée en ce qui concerne la nouvelle réglementation de la sucrerie indigène. C'est que cette réglementation était trop rigoureuse : elle risquait de nous mettre dans un état d'infériorité vis-à-vis de nos concurrents et de hâter ainsi notre chute.

La France ne pouvant rien faire à elle seule, chercha à mettre en vigueur son régime inappliqué en le faisant adopter par les autres Etats producteurs et en obtenant d'eux une législation analogue. Elle entra en pourparlers, dans ce but, avec la Belgique, la Hollande, l'Angleterre, mais ce fut sans succès et l'application de la loi de 1851 resta toujours lettre morte.

En 1860, nouvelle tentative pour remonter le courant. Sous l'influence des idées libre-échangistes, un vent plus libéral soufflait, notamment en France. La loi du 23 mai 1860 fut votée. Elle avait pour but de taxer « au vrai », de développer la consommation intérieure qui persistait à demeurer stationnaire, d'empêcher les gros bénéfices que faisaient les raffineurs, sous le couvert de droits de douane élevés. On voulut encore inciter au perfectionnement des appareils de production, en admettant l'égalité de tous les sucres

devant l'impôt. Il ne restait plus de l'ancien régime qu'un boni de fabrication, laissé à dessein. Mais pour les mêmes raisons, la loi de 1860 suivit encore le même sort que celle de 1851, et fut rapportée dès 1862. L'impôt notamment reprenait son ancienne physionomie.

Une autre tentative dans le but de la taxation au vrai eut plus de succès, elle aboutit à la loi du 24 mai 1864 qui, la première, remplaçait le vieux système du drawback par celui de l'admission temporaire : Le raffineur qui se propose d'exporter, au lieu de payer l'impôt sur le sucre brut, et de se le voir rembourser à la sortie ainsi qu'il advient dans le drawback, s'engage par écrit, en fournissant caution, à réexporter dans un délai déterminé, quantité correspondante de sucre raffiné.

La loi de 1860 nous avait fait voir encore les liens puissants qui nous attachaient au régime de protection, et nous avait fait désirer plus vivement de les rompre, d'un commun accord avec les autres puissances. Le gouvernement français, sous cette influence engagea à nouveau des pourparlers avec les gouvernements anglais, belge, néerlandais. Une conférence se tint à Paris, en 1863. On y discuta la question importante de l'impôt intérieur et celle du rendement d'exportation. Pour aboutir à l'égalisation des conditions de production, il fallait de toute nécessité que les bonis de fabrication fussent ramenés à un taux identique dans les divers pays. Il fallait encore que l'assiette de l'impôt fut la même partout. Mais,

on se heurta au mauvais vouloir de la Belgique qui refusa catégoriquement d'abandonner le régime que depuis longtemps elle pratiquait, de l'abonnement sur le jus, qui laissait de gros bénéfices à ses industriels.

Le gouvernement impérial ne se tint pas pour battu. Avec une ténacité peu commune qu'explique l'état peu prospère de nos finances à cette époque, il poursuivit la discussion et réussit par voie diplomatique à élaborer, avec chacune de ces puissances, un traité spécial. En face de ces résultats, on réunit une nouvelle conférence qui se tint à Paris en 1864 et aboutit à la Convention du 9 novembre 1864, promulguée le 8 juillet 1865 pour dix ans.

Abandonnant le but primitif qui était la suppression totale des primes, la Convention de 1864 se contentait d'un rôle plus modeste, et se bornait à égaliser les avantages accordés par les diverses législations, tout en laissant à la Belgique et à la Hollande, la faculté de continuer à pratiquer leur système d'impôt sur le jus.

Les défauts de cet accord ne tardèrent pas à apparaître. On avait, en effet, omis une chose capitale : la quotité du tarif. On avait bien calculé quel serait, avec la taxe actuelle, le montant de la prime, mais on avait oublié de rendre cette taxe invariable; aussi quand la loi française du 22 janvier 1872 vint, sous la pression des besoins budgétaires, relever le taux de l'impôt sur le sucre, l'équilibre fut rompu et les avantages consentis aux producteurs se trouvèrent,

dans notre pays, augmentés dans les mêmes proportions. Nous étions ainsi avantagés et les effets en furent prompts à se faire sentir ainsi que le prouvent les chiffres de nos exportations en raffiné de 1871 à 1875.

1871	79.600	tonnes
1872	138.600	—
1873	169.500	—
1875	214.000	—

Naturellement, de vives protestations s'élevèrent, émanant soit des raffineurs de tous pays qui se voyaient concurrencés avantageusement par nos raffinés, soit de nos fabricants français qui perdaient leur débouché le plus rémunérateur : le débouché extérieur ; les raffineurs français en effet, malgré les avantages dont ils jouissaient, étaient très durs dans l'achat de la matière première et exigeaient en traitant, l'emploi de la saccharimétrie qui ne laissait place à aucun boni en faveur des fabricants.

On voulut modifier le régime existant. Deux conférences se réunirent à cet effet, l'une à Londres en juillet 1872, l'autre à Paris en avril 1873 ; elles n'aboutirent à rien et on arriva au terme de la Convention, en 1875 sans que celle-ci fut renouvelée.

Sur l'initative de la France, des pourparlers furent engagés à trois reprises différentes entre les quatre puissances anciennement contractantes. Deux conférences, réunies en mai 1875 à Bruxelles et en février 1878 à Paris, durent leur échec à ce que le Parlement

néerlandais refusa de les ratifier. Il ne voulut pas s'engager à établir l'exercice dans les fabriques et raffineries. L'Angleterre et la France y avaient pourtant consenti, tandis que la Belgique conservait toujours son même régime. Etant donné l'attitude de la Hollande chacun reprit sa liberté d'action.

A une autre conférence qui se tint à Paris en 1876, le même sort fut réservé. Le gouvernement anglais refusa de fermer son marché aux sucres primés, notamment aux sucres venus d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie qui, grâce à une protection très forte, se vendaient à Londres très bon marché. Le refus de l'Angleterre était en somme assez naturel. Déjà gros consommateur de thé, et partant de sucre, ce pays n'en produisait pas. Or, comme le régime existant avait justement pour effet d'abaisser le prix de vente à l'étranger, c'étaient les pays non producteurs et importateurs qui empochaient une bonne partie des primes consenties à l'industrie par les Trésors des pays sucriers. Il était donc bien téméraire de penser que l'Angleterre renoncerait si facilement à une source de revenus aussi féconde, et son refus d'adhérer n'était pas fait pour étonner.

Devant ces échecs successifs, la France, par un coup de tête bien compréhensible mais peu prévoyant, résolut de réaliser à elle seule et pour son propre compte, la réforme à laquelle les autres puissances ne voulaient pas collaborer. Renonçant à protéger son industrie, elle ne se préoccupa plus que des intérêts du Trésor et du contribuable et abolit toutes primes.

Cette mesure fit l'objet de la loi du 19 juillet 1880. Comme corollaire, on adoptait une assiette complètement nouvelle de l'impôt.

Jusque là, on avait assis l'impôt de telle façon qu'il laissait aux raffineurs un boni de fabrication qui toujours s'était accru, à mesure que les modes de production s'étaient améliorés. On taxait le sucre brut d'après sa nuance, censée représenter la richesse saccharine. Naturellement, un procédé fut vite découvert qui permettait de modifier la nuance au gré des intéressés, et c'était déjà là un sujet de pertes très considérables pour le Trésor. En outre, les nuances étaient subdivisées en un certain nombre de classes, qui varia suivant les époques, et l'injustice qui est l'inconvénient propre à tout impôt progressif se faisait sentir : les sucres, aux deux limites extrêmes d'une même classe, payaient le même droit, tandis que deux espèces se trouvant l'une sur la limite supérieure, l'autre sur la limite inférieure de la classe immédiatement au-dessus, étaient soumises à des taxes différentes bien que la richesse saccharine fut à peu près la même. Ce régime nous avait servi jusque là sans interruption et malgré deux tentatives malheureuses de réforme dans les lois non appliquées de 1851 et 1860. Celle de 1880 le supprima et adopta la taxation « au vrai » au moyen de saccharimétrie. Elle ne fit exception à la disparition des primes et bonnis, qu'en faveur des sucres destinés à l'exportation, qui furent dispensés du paiement de l'impôt. Pour compenser la perte de nos débouchés extérieurs qui était la consé-

quence nécessaire de la réforme, on tâcha de développer la consommation intérieure en ramenant le taux de l'impôt à 40 francs.

Comme bien l'on pense, la tentative ne fut pas heureuse, et nos concurrents avaient beau jeu pour supplanter sur les marchés étrangers notre industrie livrée désormais à ses propres forces. Notre marché intérieur, insuffisamment protégé par des droits de douane peu élevés, fut envahi. La loi de 1880 nous avait affaiblis alors que notre situation devenait déjà de jour en jour moins brillante.

Notre infériorité venait surtout de ce que nous avions gardé trop longtemps notre impôt d'après les nuances et les classes. Loin de nous servir, il était plutôt un encouragement à la routine pour notre industrie. Les fabricants y regardaient, quand il s'agissait de renouveler ou même de perfectionner l'outillage : le profit qu'ils retireraient d'un pareil changement ne compenserait pas les frais puisque de mieux travailler la betterave, cela leur permettait seulement de vendre un peu plus cher le produit au raffineur. L'agriculture ne cherchait pas davantage à mieux produire, elle avait même avantage à obtenir le plus de betteraves possible sans se soucier de leur richesse saccharine, puisqu'elle les vendait au poids.

Nous étions dans de mauvaises conditions pour bien produire, la loi de 1884 ne fit encore qu'accentuer les mauvais effets de cet état de choses.

D'autres pays avaient au contraire fait de très grands progrès sur ce point. Ce sont en particulier,

l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie qui, bien qu'elles fussent, de par leur volonté, restées étrangères aux Conférences de 1875, 1876, 1877, n'en étaient pas moins arrivées, grâce à une législation bien comprise et à une protection efficace, à nous enlever notre suprématie sur le marché mondial.

La fabrication du sucre avait pourtant dans ces deux pays une origine beaucoup plus récente que dans le nôtre, et ce ne fut qu'en 1841 que la loi allemande commença à s'en occuper. On adoptait dès cette époque, un système d'impôt qui devait longtemps pousser activement l'industrie à produire davantage et dans de meilleures conditions. Cet impôt était assis sur le poids des betteraves, à leur entrée dans les fabriques : l'agriculture avait aussi intérêt à cultiver la betterave toujours plus riche, puisque riches ou pauvres payaient la même taxe ; les fabricants cherchaient à extraire de la matière première le plus de sucre possible, pour les mêmes raisons, et ils renouvelaient ainsi périodiquement leurs appareils de production, ils les tenaient au courant des perfectionnements nouveaux. La loi de 1841 avait fixé l'impôt à 10 pfennigs, le taux en fut progressivement augmenté jusqu'à devenir de 1 marck 60 en 1869, mais sans qu'il fut rien changé aux conditions économiques de production. Le marché intérieur était protégé par un droit prohibitif de 60 marks par 100 kilogrammes de sucre raffiné et 30 marks par 100 kilogrammes de sucre brut étranger. Quand, en 1861, on fut prêt à exporter, cela ne tarda guère comme on le voit, une

prime directe fut ajoutée à la prime indirecte. Les débouchés extérieurs ne firent, à partir de ce moment, que s'élargir. Le chiffre des expéditions à l'étranger dépassait le nôtre pendant la campagne 1879-1880 (1). La production allemande suivait la même progression.

Campagnes	Production	Campagnes	Production
1840-41	14.205 tonnes.	1870-71	186.418 tonnes
1850-51	53.349 tonnes.	1880-81	573.030 tonnes
1860-61	126.526 tonnes.	1883-84	960.600 tonnes

L'écart entre sa production et la nôtre était pendant la campagne 1883-84 de 506.000 tonnes.

Pendant la même campagne 1879-80, nous nous étions vu encore distancés, bien que dans des proportions moindres, par l'Autriche-Hongrie, qui avait suivi la même évolution que sa voisine l'Allemagne. La seule différence consistait en ce que l'impôt était assis là, non sur le poids des betteraves mises en œuvre, mais sur la puissance et sur la durée des appareils. L'écart entre la production autrichienne et la production française fut pendant la campagne 1883-84 de 73.000 tonnes.

Dans ces pays, l'encouragement à extraire jusqu'à complet épuisement, le sucre de la betterave, avait eu

---

(1) Pendant la campagne 1879-1880, l'Allemagne exporte 415.000 tonnes, et nous 277.000 (432.000 pendant la campagne précédente).

pour résultat de réduire le nombre des fabriques. Les plus fortes seules pouvaient résister aux frais nécessités par les renouvellements constants d'outillage. Celles qui restaient gagnaient en puissance. Travaillant sur une plus large échelle, elles pouvaient produire encore à meilleur compte.

Les chiffres suivants synthétisent l'avance qu'avaient sur nous les industries allemandes et austro-hongroise. Voici en ce qui concerne l'Allemagne :

CAMPAGNE 1884-85.

	Nombre des fabriques	Production en tonnes	Rendement en sucre par tonne de betteraves
France....	449	294.035	59 kg. 9
Allemagne.	408	1.146.740	110 kg. 2

La situation se résume donc ainsi : notre agriculture peu encouragée à cultiver la betterave riche, nos fabricants non intéressés à « épuiser » le sucre de la betterave, puis trop nombreux pour pouvoir produire à bon compte, formaient une industrie anémiée et retardataire, qui était sous la menace constante de se voir supplanter sur les marchés étrangers, et même sur le marché intérieur par les industries allemande et autrichienne. Cette situation telle qu'elle existait en 1884, ce recul plus relatif qu'absolu, il est vrai, appelait le changement : il intervint sous la forme de la loi du 29 juillet 1884.

CHAPITRE III

DE LA LOI DE 1884 A LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES

La loi de 1884, ses modifications, ses conséquences. — Les tentatives de conventions de 1888 et 1895. — Les lois allemandes, autrichiennes et française de 1888, 1891, 1896, 1897.

La loi de 1884 adoptait le principe de la législation qui avait si bien réussi à l'Allemagne, et abandonnant son système d'impôt sur le produit définitif, elle l'asseyait de telle sorte qu'il fût pour le fabricant un encouragement à mieux produire et à renouveler son matériel désuet, pour l'agriculture, une prime à la culture de la betterave riche. Elle frappait d'un droit de 50 francs par 100 kilogrammes, les sucres de toutes origines et les glucoses indigènes livrés à la consommation intérieure, et admettait les fabricants à contracter un abonnement avec la régie, abonnement au terme duquel les quantités de sucre passibles du droit étaient présumées être dans un certain rapport avec le poids de la betterave mise en œuvre, quelque soit le rendement effectif de ces betteraves. Ce rapport présumé par la loi fut fixé au taux de 6 kilogrammes 250 de sucre raffiné pour 100 kilogrammes de betteraves mises en œuvre. Il devait s'élever à partir de la campagne 1887-1888, jusqu'à devenir de 7

kilogrammes en 1890-1891. Les sucres, sirops, mélasses obtenus en excédent du rendement légal, dans les fabriques abonnées furent aux termes de la loi de 1884, assimilés aux sucres indemmes d'impôt. Par ailleurs, les sucres coloniaux bénéficiaient d'un déchet de fabrication de 12 pour 100, et d'une réduction d'impôt, qui fût, à partir de la loi du 3 juillet 1886, calculée d'après la moyenne des excédents de rendement dont avaient joui, pendant la campagne précédente, les sucres indigènes. Enfin, la question de la protection du marché intérieur se trouvait résolue par l'établissement d'une surtaxe douanière de 7 francs par 100 kilogrammes de sucre raffiné, importé des pays d'Europe.

La loi de 1884 dut assez vite subir des modifications sérieuses. D'un côté, les primes, d'un autre côté, l'impôt relativement bas, puisque, malgré les charges nouvelles, on ne l'avait relevé que de 10 francs par 100 kilogrammes, avaient fait subir au Trésor des pertes sérieuses. Tandis que le produit moyen du droit de consommation avait été pendant les cinq années d'application de la loi de 1880 de 155 millions de francs environ, soit déjà une baisse sensible sur la moyenne quinquennale antérieure, il tombait en 1886 à 137.403.812 francs, en 1887, à 131.481.176 francs. Pour pallier à ces moins-values, on atténua un peu l'importance des avantages consentis à l'industrie par la loi de 1884, mais sans changer l'économie de cette loi. On le fit de trois façons : le taux de l'impôt fut relevé, dans les conditions que nous allons voir ; celui

de la prise en charge également ; enfin les excédents de rendement furent taxés à un droit réduit. On aboutit ainsi, par les lois des 27 mai, 4 juillet 1887, 24 juillet 1888, 5 août 1890, 29 juin 1891, à créer le régime suivant : l'impôt de consommation passa de 50 à 60 francs ; la prise en charge s'éleva au taux de 7.75 pour cent. On fut présumé retirer de 100 kilogrammes de betteraves mises en œuvre, 7 kilogrammes 75 de sucre raffiné, pour lesquels on payait le droit plein de consommation de 60 francs. Les excédents de rendement obtenus en sus de ce rendement légal, mais au-dessous de 10 kilogrammes 50, étaient soumis au demi-droit, soit 30 francs, tandis que ceux obtenus au-delà de 10 kilogrammes 50 étaient partagés, et soumis, pour moitié, au droit plein de 60 francs, et pour moitié, au demi-droit de 30 francs.

Nous allons rechercher maintenant quelles furent les conséquences de ce nouveau régime des sucres, mais il est bon de rappeler au préalable que la loi de 1884 fut votée à un moment critique, sous la pression des faits, alors que notre industrie était très menacée. Nous croyons cette observation nécessaire, car le régime des primes et la loi de 1884 ont été très souvent critiqués, le plus souvent avec partialité. Nous pensons que le fait d'être adversaire de ce système de surenchère ne peut nous libérer du devoir de lui reconnaître ses mérites, et maintenant que le moment de la lutte pour son abolition, avec ses exagérations nécessaires est passé, nous espérons pouvoir le juger plus sainement.

Le but que s'était proposé le législateur, c'était de donner un peu de vigueur à notre industrie, de développer sa production et ses exportations, de l'inciter à produire mieux et dans de meilleures conditions.

Tout d'abord, les chiffres de notre production en raffiné, publiés par l'administration des Contributions indirectes prouvent qu'il y a eu un progrès sensible, surtout avant la campagne 1890-91, parce qu'alors la réforme n'avait pas encore reçu ses atténuations.

PRODUCTION EN MILLIERS DE TONNES

Campagnes	Production	Campagnes	Production	Campagnes	Production
1884-85	272	1888-89	412	1892-93	523
1885-86	265	1889-90	699	1893-94	514
1886-87	434	1890-91	615	1894-95	704
1887-88	344	1891-92	577	1895-96	593
Moyenne	*329*	*Moyenne*	*576*	*Moyenne*	*586*

Nos exportations suivirent la même progression bien que dans des proportions moindres, ainsi que nous le montre le tableau suivant (1) :

Années	Exportation	Années	Exportation	Années	Exportation
1884	132	1888	157	1892	215
1185	74	1889	260	1893	253
1886	137	1890	333	1894	278
1887	158	1891	269	1895	205
Moyenne	*125*	*Moyenne*	*255*	*Moyenne*	*238*

(1) *Le Correspondant* du 20 janvier 1902. — M. Vanlaër.

Nous trouvons, de même que pour la production, un accroissement jusqu'en 1891, puis après cette époque un ralentissement et même, ici, un mouvement de baisse.

La nouvelle assiette de l'impôt sur la matière première a, elle aussi, produit ses effets. On a récolté moins de betteraves, mais on les a recherchées plus riches en sucre et le taux moyen du rendement en raffiné de 100 kilogrammes de betteraves mises en œuvre n'a cessé d'augmenter :

Campagnes	Rendement	Campagnes	Rendement	Campagnes	Rendement
1884-85	6.»» %	1888-89	9.82 %	1892-93	9.57 %
1885-86	7.82 %	1889-90	10.49 %	1893-94	9.82 %
1886-87	8.86 %	1890-91	9.47 %	1894-95	9.87 %
1887-88	9.62 %	1891-92	10.27 %	1895-96	10.97 %

Moyenne 7.82 %; *Moyenne 10 %*; *Moyenne 10.06 %*

Il a, ainsi qu'on le voit, doublé presque, de la campagne 1884-85 à la campagne 1895-96. Le renouvellement du matériel des fabriques et des raffineries ne se fit pas non plus longtemps attendre. Il en résulta un abaissement du coût de production, dans les proportions de 40 à 45 %. Cela tenait surtout à ce que le prix de la main-d'œuvre avait diminué. Comparativement au poids de la matière première et au poids du sucre obtenu, cette dépense se répartit ainsi (1) :

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée*, 1904, t. I. p. 63.

FRAIS RÉSULTANT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Campagnes	Par tonne de betterave	Par quintal de sucre
1884-1885	3f 41	5f 69
1902-1903	2 09	1 69

Ce résultat, heureux pour l'industrie, l'était moins pour les ouvriers des fabriques : la production n'augmentait pas assez vite pour donner du travail à tous les bras, rendus en partie inutiles par l'emploi de machines plus perfectionnées, et, en même temps que le nombre des journées de travail, les salaires, sous l'affluence de l'offre, diminuaient, au moins en ce qui concerne les hommes (1) :

Campagnes	Hommes	Femmes	Enfants
1883-1884	3.90	1.90	1.65
1894-1895	3.69	1.99	1.84

De même, le renouvellement de l'outillage eut encore pour résultat de débarrasser l'industrie sucrière de ses membres gangrenés, si l'on peut ainsi dire. Heureux résultat, si l'on se place à un point de vue purement économique, mais n'oublions pas de corriger l'économie pure par l'économie sociale, et déplorons que les sacrifiés furent justement les plus intéressants parmi les industriels : les petits fabricants.

Et, il n'y eut pas que les ouvriers des usines et les petits industriels qui furent sacrifiés : la grande mas-

(1) *Revue de science et législation financière*, 1903, t. I, p. 243.

se des consommateurs ne pouvait pas non plus se réjouir du changement de régime. Malgré que le prix du sucre, déduction faite de l'impôt, allait sans cesse décroissant — les 100 kilogrammes de sucre brut coûtaient 56 fr. 50 en 1881, 34 francs en 1893, 21 francs en 1902, — ils ne s'en apercevaient pas, et l'impôt était si élevé qu'il paraissait engloutir le profit qui en résultait. Le sucre raffiné, impôt compris se vendait en effet, en 1881 : 113 francs, en 1893 : 109 francs 50, en 1902, 95 fr. 50 (1). Ce qui se traduisait par une diminution en 20 ans, par kilogramme, de 0 fr. 175, soit 0 fr. 15, les commerçants n'ayant pas pour habitude de prendre à leur charge les centimes résultant de l'abaissement des tarifs. Devant ce résultat, le consommateur faisait la moue, et il réglait sagement les usages auxquels il destinait ce produit de première nécessité, aussi la consommation nationale restait stagnante, ou peu s'en faut (2) :

CONSOMMATION EN FRANCE (PAR MILLIERS DE TONNES)

Années	Consomm.	Années	Consomm.	Années	Consomm.
1884	424	1888	429	1892	461
1885	421	1889	397	1893	422
1886	427	1890	468	1894	433
1887	439	1891	460	1895	428
Moyenne	*425*	*Moyenne*	*438*	*Moyenne*	*433*

(1) Ces chiffres sont tirés de la *Revue de science et législation financière*, 1903, t. I, page 243.

(2) *Bulletin de statistique et législation comparée du ministère des finances*, 1896, t. I, p. 251, 452, 455.

La consommation par tête d'habitant n'augmentait pas plus vite. Malgré les chiffres ci-dessus, elle ne ralentissait pas non plus, puisqu'hélas, dès cette époque, nous étions atteints du mal qui nous mine : la population avait, elle aussi, cessé de s'accroître.

CONSOMMATION PAR TÊTE D'HABITANT EN FRANCE
(EN KILOGRAMMES)

Années	Consomm.	Années	Consomm.	Années	Consomm.
1884	11.2	1888	11.2	1892	12.0
1885	11.2	1889	10.3	1893	11.0
1886	11.1	1890	12.2	1894	11.3
1887	11.4	1891	12.0	1895	11.1
Moyenne	*11.2*	*Moyenne*	*11.4*	*Moyenne*	*11.7*

Nous pouvons donc dès maintenant, et sans crainte, nous élever contre l'assertion de M. Ribot et de M. Méline qui, en 1897, disaient que les primes avaient profité aux agriculteurs et aux consommateurs. Pour les premiers, c'est difficile à contrôler, et il est possible en effet qu'ils y aient trouvé leur bon, puisqu'en 1897, comme en 1903, les députés des régions betteravières défendaient le régime existant alors. Les statistiques nous révèlent que les terrains ensemencés étaient moins étendus. Le prix de la tonne de betterave passait de 20 fr. 64 à 25 fr. 45 entre les campagnes 1883-1884 et 1900-1901, mais le rendement à l'hectare de cette betterave plus riche était moins élevé. Il fut aux mêmes époques que ci-dessus de 35.356 et 29.926 kilogrammes. En ce qui concerne le consommateur,

il avait beaucoup plus d'avantages à rester sous le régime de la loi de 1880. Les primes ne lui avaient procuré qu'un abaissement des prix très réduit comme nous l'avons vu. La prorogation de la loi de 1880, au contraire, n'eut pu aboutir qu'à deux résultats, qui tous deux eussent été préférables pour lui : ou bien, notre industrie sucrière se serait ruinée et il serait entré dans la situation du consommateur anglais qui bénéficiait des primes des pays producteurs : il aurait payé le prix de Londres au lieu du prix de Paris : ils étaient respectivement en 1899 de 34 fr. 20 et 103 fr. d'après M. Yves Guyot ; ou bien notre industrie se serait bornée à la fourniture du marché national, on aurait dû le développer au moyen d'un abaissement de la taxe et le prix du produit se serait trouvé être encore beaucoup plus bas qu'il ne l'était réellement.

Une autre victime du régime des primes, bien que dans des proportions moindres, c'était le Trésor. Le produit de l'impôt s'était abaissé sensiblement pendant la période de tâtonnement qui va de 1884 à 1891 pour rattraper ensuite son chiffre ancien et continuer à croître normalement jusqu'en 1897. Cependant, il faut tenir compte de ce que, si on avait continué à appliquer la loi de 1880, il n'aurait pas subi ces moins-values et aurait suivi tranquillement sa pente normale ascendante, mais aussi le taux de l'impôt aurait bien vite été abaissé : il représentait en 1880, les deux tiers de la valeur du produit, il serait bien vite devenu supérieur à cette valeur, et cela aurait rendu nécessaire la mesure que nous avons dite.

Le Trésor a donc souffert du régime des primes, mais moins encore des moins-values qu'il a dû subir pendant quelques années, que des variations dans le rendement de l'impôt, qui le mettaient dans une incertitude dangereuse pour le maintien de l'équilibre du budget.

Nous ne croyons pouvoir mieux résumer les effets de la loi de 1884 qu'en reprenant cette image due à M. Truchy (1). « Dans toute cette histoire des sucres, le consommateur a joué le rôle de Cendrillon : pendant que le betteravier, le fabricant et le raffineur prenaient part au festin des primes, on le laissait à l'office. Il y a d'ailleurs voisiné avec l'ouvrier des fabriques de sucre, dont le couvert ne fut pas non plus mis au banquet ». On pourrait seulement ajouter que le Trésor y jouait le rôle de cuisinier : il apprêtait les mets qu'on lui donnait, les servait au petit groupe des industriels, puis se contentait lui-même des restes.

Nous ne saurions approuver la loi de 1884 en ce qu'elle eût le fâcheux résultat d'instaurer en France le régime des primes dont nous eûmes tant de mal à nous débarrasser. Rien n'est plus mauvais, en effet, que ces avantages factices créés en faveur d'une industrie : elle y perd toute initiative. Mais, nous plaçant au point de vue de l'avenir de notre industrie sucrière, nous devons reconnaître qu'elle l'a sauvée de la ruine. Si nous avions gardé notre loi de 1880, notre

---

(1) Truchy.— *La nouvelle législation des sucres. — Revue de science et législation financière,* 1903, t. I.

production aurait certainement dû se restreindre, par suite de la perte de nos débouchés extérieurs. Notre marché intérieur aurait lui-même été menacé, et des droits de douane élevés seuls auraient pu le protéger. Cette industrie tenait trop de place dans la vie économique de notre pays pour qu'on puisse ainsi la sacrifier.

Cependant, cette loi avait été dans la pensée de ceux qui l'ont faite purement provisoire, les travaux préparatoires en font foi. C'était une loi de combat, de défense, une « loi de salut » comme on a dit, et qui devait tirer notre industrie du mauvais pas où elle était engagée. On n'abandonnait pas pour cela nos projets d'entente internationale ; on n'attendait que l'occasion pour les sortir, et d'ici là on prenait des mesures de précaution pour ne pas couler.

Cette occasion ne se fit pas longtemps attendre. Ce fut l'Angleterre qui nous la procura. Ce pays était depuis longtemps soumis à des influences contraires : d'un côté, ses consommateurs se trouvaient à merveille de ce régime, qui leur livrait à meilleur marché que partout ailleurs, un produit dont ils usaient beaucoup ; le Trésor lui-même pouvait établir toutes taxes qu'il voulait sur le sucre : le prix en restait toujours très abordable et c'étaient les pays à primes qui en faisaient les frais. Mais, d'un autre côté, les colonies sucrières anglaises, moins bien protégées que les puissances européennes se voyaient fermer un marché sur lequel elles pouvaient bien espérer jouir de quelque préférence : la marine marchande

souffrait de ce que du frêt lui fût par là-même enlevé ; les raffineurs anglais devaient renoncer à soutenir la lutte, devant l'avilissement des cours dûs à la surabondance et aux primes. Tous ces intérêts ne se laissaient pas écraser sans faire entendre des plaintes et des récriminations. Le gouvernement anglais se trouvait ainsi ballotté entre ces deux opinions contraires, ne sachant trop à laquelle se fixer. Devant la violence de la campagne de ceux intéressés à la suppression des primes, il se résigna et pour les apaiser, le Foreign Office prit le parti, sans grande conviction sans doute, de réunir une conférence internationale. Elle se tint à Londres en 1887. L'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, la Roumanie et la Suède y étaient représentées. La situation qui fut fait à notre pays ne lui permit pas de poursuivre la discussion ; il se retira prétextant l'abstention des Etats-Unis. On continua sans nous et le 30 août 1888, une convention était signée qui comportait notamment : suppression du drawback à l'exportation : prohibition des sucres primés ; liberté pour chaque pays de régler ses droits de douane et d'accise. Une commission spéciale était créée : la Commission permanente, dont le rôle consistait à examiner la législation à établir dans chaque pays, pour qu'elle soit en conformité avec les décisions de la Convention, et à assurer l'exécution de cette Convention. Cet accord n'eut pas de suite : le cabinet anglais renonça en effet à soutenir le bill présenté et lu en première lecture devant le Parlement,

à cause des protestations qu'il n'aurait pas manqué de soulever chez tous les consommateurs et chez les industriels employant le sucre comme matière première.

Il faut noter l'attitude conciliante de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, à cette époque. Alors qu'elles avaient catégoriquement refusé de prendre part aux travaux des Conférences de 1875, 1876, 1877, elles étaient en 1888 disposées à faire abandon de tous les avantages concédés par elles à leurs industries. Pour témoigner de leur bonne volonté, elles avaient même, préalablement à la Conférence, préparé un projet de loi, qui remplaçait toute l'ancienne législation, avec ses artifices et ses primes peu faciles à évaluer, par un système clair qui mettait au grand jour toutes ces primes. Elles remplaçaient les bonis de fabrication, résultant de leur impôt, qu'il soit assis sur le poids des betteraves mises en œuvre, ou sur la puissance des appareils de production, par des primes directes plus visibles et partant plus faciles à abolir en cas de besoin. L'impôt lui-même était désormais assis sur le produit définitif. L'échec de la Conférence n'empêcha pas la réalisation de la réforme, qui se trouva accomplie dans la loi du 20 juin 1888 pour l'Autriche-Hongrie, dans celle du 31 mai 1891, pour l'Allemagne.

Les deux principales intéressées, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie étant, de même que nous, bien disposées en faveur de la création d'une Union sucrière, la tâche semblait bien simplifiée, et cela pa-

raissait un gage de succès. En 1895, ce furent ces deux pays qui prirent l'initiative d'une nouvelle conférence, et chose assez extraordinaire, ce fut le premier d'entre eux, qui sous la poussée de son opinion publique, après une brusque volte-face, lui fit échec. Cette attitude nous paraît d'autant plus étrange que dès l'année suivante, un discours du trône au Reichstag nous révèle que l'on pensait toujours à la suppression des primes. La loi du 24 mai 1896, elle-même, en même temps qu'elle augmentait considérablement le taux des avantages directs consentis à l'industrie allemande, laissait au Conseil Fédéral le droit de réduire ou supprimer ces avantages à titre définitif ou temporaire si les autres pays producteurs accordant des primes de fabrication ou d'exportation les diminuaient ou les supprimaient au même titre. Le Conseil Fédéral devait d'ailleurs accompagner cette mesure d'un degrèvement d'impôt équivalent à la réduction opérée sur les primes. On appela ces nouvelles primes accordées par l'Allemagne, des « primes de guerre ». Leur but était en effet bien visible : l'Allemagne voulait donner à ses sucres, la suprématie sur le marché européen, de façon à rendre inévitable pour les autres pays une conférence, à laquelle elle assisterait en maîtresse qui impose ses conditions.

L'Autriche avait, comme d'habitude, suivi sa voisine, et par sa loi du 7 juillet 1896, elle doublait le montant de la somme à distribuer en primes directes à l'exportation.

La France devant cette attitude, n'avait elle-même que deux façons d'agir : ou bien abandonner son industrie, ou bien suivre elle aussi, et répondre aux primes de guerre par de nouvelles primes plus fortes. Elle s'arrêta à cette dernière solution, et après avoir, dès juillet 1896, préservé le marché par une élévation de la surtaxe douanière, le Parlement vota la loi du 7 avril 1897 qui avait pour but, ainsi que le déclara à la tribune de la Chambre, M. Méline, président du Conseil des Ministres, « de nous assurer des moyens de négociation en vue de la réunion d'une Conférence internationale. »

Cette loi conservait les primes indirectes résultant des bonis de fabrication, elle y ajoutait des primes directes à l'exportation ainsi que le faisaient maintenant nos rivales, et cela se traduisait par un nouveau sacrifice pour le consommateur. Il était frappé de deux taxes nouvelles : la taxe de raffinage de 4 francs par 100 kilogrammes, et la taxe de fabrication de 1 franc sur les sucres bruts n'allant pas au raffinage. Ces deux taxes qui étaient perçues en même temps que le principal de l'impôt de 60 francs, formaient ensemble une caisse, une sorte de tire-lire ainsi qu'on l'a dit, qui chaque année était cassée et répartie entre les raffineurs au prorata de leurs exportations.

La loi de 1897 accentuait les effets de la loi de 1884. Elle fit augmenter encore les chiffres de notre production (1).

(1) Chiffres officiels publiés par l'administration des contributions directes.

Campagnes	Milliers de tonnes	Moyennes
1884-1885 à 1887-1888		329
1888-1889 à 1891-1892		576
1892-1893 à 1896-1897		668
1897-1898	730	844
1898-1899	737	
1899-1900	569	
1900-1901	1.040	

Elle donna une forte poussée à nos exportations et on peut même dire que ce ne fut qu'elle qui les fit sérieusement augmenter. Les chiffres donnés par le Correspondant du 20 janvier 1902, M. Vanlaër, sont :

Années	Exportations en milliers de tonnes	Moyennes idem
1884 à 1887		125
1888 à 1892		247
1893 à 1897		284
1898	300	465
1899	370	
1900	567	
1901	641	

Outre qu'elle rendit plus lourdes les charges pour le consommateur, la loi de 1897 accentua encore l'instabilité des recettes pour le Trésor et en fit diminuer le produit.

Moyenne 1893-1897..... 190.996.087 francs.

Année 1898	181.272.880f	
— 1899	200.626.831f	
— 1900	183.599.242f	*Moyenne 180 737.749f*
— 1901	164.827.686f	
— 1902	173.362.100f	

Nous ne retiendrons que ces conséquences de la loi de 1897 qui sont les plus caractéristiques et les plus importantes.

DEUXIÈME PARTIE

La Conférence de Bruxelles de 1902

CHAPITRE PREMIER

Les préliminaires de la Conférence

La Conférence de 1898. — Causes de la Conférence de 1902 : campagne contre les primes ; instabilité budgétaire ; existence de stocks considérables ; cartels ; situation des colonies anglaises.

Les lois allemande, austro-hongroise et française de 1896 et 1897 causèrent naturellement quelqu'émotion sur le marché des sucres. L'Angleterre, accablée des plaintes de ses colonies et de son industrie, la Belgique menacée fortement, prirent l'initiative d'une nouvelle Conférence. Leurs premières démarches n'eurent que peu de succès près des chancelleries des trois principaux pays à primes. On trouvait en effet le moment assez peu opportun, et on préférait attendre que le nouveau régime ait fait ses preuves

et ait donné à l'industrie nationale la situation qu'on en attendait. Les cabinets de Berlin et de Vienne ne cachèrent pas leur mauvaise humeur qu'on vint ainsi les déranger et ils prirent aussitôt une attitude intransigeante, disant qu'ils ne laisseraient pas toucher à leur législation intérieure. La Belgique ne se rebuta pas. Sous l'aiguillon du besoin, elle fit preuve d'une louable opiniâtreté et réussit à réunir les parties en une Conférence qui se tint à Bruxelles au début de 1898. Les pays représentés étaient la France et la Russie, qui avec ardeur défendaient qu'on touche à ce qu'elles appelaient leur « régime intérieur », l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, qui arguant d'une situation exceptionnelle prétendaient à un régime de faveur, l'Angleterre qui tiraillée d'un côté et de l'autre par ses colonies, ses producteurs et ses consommateurs était hésitante et n'avait pas grande envie de voir aboutir la discussion, la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suède qui toutes désiraient plus ou moins vivement la suppression des primes. La plupart des puissances et non les moindres, élevaient donc des prétentions peu susceptibles de s'accorder entre elles, qui risquaient fort au contraire de se heurter et d'amener la dissolution.

La France commença par se retirer. Elle refusa de laisser mettre en discussion le morceau le plus gros : les primes à la production résultant des bonis de fabrication. Cette attitude de notre gouvernement fut très critiquée. M. Yves Guyot s'éleva énergiquement contre cette façon d'agir. Il dit que M. Sébline, no-

tre représentant à Bruxelles, « nous fit jouer un rôle ridicule et qu'il eut été plus digne de ne pas prendre part à la discussion » (1). Après ce que nous avons dit, cette opinion nous paraît un peu exagérée. La France ne fit en l'occurence que devancer les autres puissances qui devaient fatalement en arriver là, étant donné l'état d'esprit dans lequel elles se trouvaient. On a encore reproché à M. Gabriel Hanotaux, notre ministre des affaires étrangères d'alors, d'avoir défendu qu'on laissât mettre en discussion la question du « régime intérieur ». Le gouvernement voulait, disait-on donner un semblant de satisfaction au consommateur en allant à Bruxelles, et faire miroiter ensuite à ses yeux ces prétendues bonnes intentions pour exiger de lui de nouveaux sacrifices et le mieux tondre. Cela est encore exagéré. Nous voulons retenir seulement de ces attaques que nous n'avions pas grand désir d'abandonner aussitôt qu'apparue notre loi de 1897. Cela se comprend dans une certaine mesure : nous étions en droit d'en espérer beaucoup, mais les nombreux échecs des conférences qui jalonnent l'histoire de la question sucrière auraient dû nous donner à réfléchir, et cette expérience acquise à nos dépens aurait dû nous faire sentir que la suppression des primes était chose assez difficile à obtenir pour que de notre côté, nous ne mettions pas de bâtons dans les roues. Notre situation n'était

---

(1) Yves Guyot. — *Question des sucres*, p. 135.

certainement pas brillante, mais elle n'était pas plus mauvaise qu'en 1864 et depuis lors, nos concurrents n'avaient pas fait de progrès plus considérables que les nôtres. Nous pouvions très bien accepter de négocier dans les conditions dans lesquelles nous nous trouvions, et notre coup de tête reste sans excuse.

Nos délégués une fois rappelés, on chercha à Bruxelles, le moyen de nous y faire revenir pour continuer la discussion. On proposa dans ce but trois solutions qui nous furent soumises et nous n'en acceptâmes aucune : aucune en effet n'était acceptable. On se sépara donc et la Belgique fut chargée de continuer par voie diplomatique les pourparlers en vue d'établir les bases d'un accord.

Elle fut servie dans cette tâche délicate et difficile par les circonstances et c'est l'examen même de ces circonstances qui nous amène à montrer à quelles raisons on obéit, en constituant à Bruxelles en 1902, une « Union sucrière » internationale. Les faits qui se placent entre ces deux conférences sont, nous le verrons, si considérables que cela se fit tout naturellement indépendamment même de la volonté des diverses Puissances.

Il faut d'abord noter un changement brusque et complet de l'opinion publique, dû à la campagne si vaillamment menée, notamment en France, par M. Yves Guyot. On aperçut enfin, combien il était paradoxal de demander aux nationaux pour donner aux étrangers. On vit l'absurdité du système qui consistait à faire payer le sucre au-dessous de son coût de

production à Londres alors qu'en France, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, à cause des primes, le prix était de plusieurs fois la valeur du produit. On révéla que le consommateur anglais avait dans cette lutte bénéficié d'une somme qu'on évalue à 50 millions de francs. On relata ces paroles d'un secrétaire d'Etat de la Grande-Bretagne : « Nous pouvons impunément taxer le sucre, ce sont les pays à primes qui font les frais de l'impôt », et à mesure que les yeux s'ouvraient, le régime semblait moins défendable, plus odieux et on s'étonnait de l'avoir pu supporter si longtemps.

Dans le même temps, les diverses Puissances s'apercevaient elles aussi du danger que leur faisait courir le régime existant. En France, en particulier, où l'Etat faisait seul les frais des avantages concédés à l'industrie, on vit la menace que présentait pour l'équilibre budgétaire, l'instabilité des recettes provenant de l'impôt sur le sucre. On rechercha les causes de cette instabilité et on trouva que les recettes du Trésor variaient en sens inverse des recettes de l'agriculture. Une bonne année pour l'un en était une mauvaise pour l'autre et inversement, ainsi que le montre très clairement, dans un discours à la Chambre des Députés, le 9 décembre 1901, M. Caillaux, ministre des finances : « Faisons deux hypothèses, dit-il, supposons une année où le rendement en sucre, tel qu'il est présumé par la loi corresponde au rendement réel, il est évident que tous les sucres seraient taxés au droit plein et qu'il rentrerait alors

280 millions de différence représentant les primes directes à l'exportation. Supposons, au contraire une autre année où les betteraves produisent tellement de sucre que tous les excédents de rendement suffisent à la consommation intérieure et que tous les sucres passibles du droit plein soient exportés. Cette année-là, le Trésor ne percevrait que 30 francs par chaque centaine de kilogrammes consommés en France et le produit de l'impôt rentrant dans ses caisses serait d'environ 145 millions. De sorte que d'un côté, nous avons un maximum de 280 millions, de l'autre, un minimum de 145 millions. C'est entre ce maximum et ce minimum qu'oscille le produit de l'impôt s'élevant plus ou moins suivant que la récolte de betteraves est plus ou moins bonne. Il faut entendre cette formule dans ce sens que, quand la récolte de betteraves est bonne, quand la betterave est riche en sucre, comme il y a des excédents notables, le produit de l'impôt baisse, au contraire quand la betterave est pauvre, comme il y a peu d'excédents le produit de l'impôt s'élève, de telle façon que la conclusion de la législation est celle-ci pendant les années prospères pour l'agriculture, le rendement de l'impôt est minime, et pendant les années mauvaises pour l'agriculture, le rendement de l'impôt est important ».

Il est évident qu'une grande nation qui, selon l'expression de M. Ribot, veut avoir des finances « libres et fortes » ne peut s'accommoder de taxes aussi singulièrement assises, qui font des budgets « de la pluie

et du beau temps » comme dit M. de Neymarck, donnant des plus-values si la récolte est mauvaise, des déficits si elle est bonne, aboutissant à protéger d'autant plus l'industrie qu'elle en a moins besoin et inversement.

Les intéressés eux-mêmes virent qu'ils n'avaient plus d'intérêt à conserver ce régime désuet, en raison des stocks considérables qu'ils avaient laissé s'accumuler sans qu'ils aient d'espoir maintenant de pouvoir les écouler. Sous l'influence de la dernière législation, on avait dans tous les pays augmenté considérablement la production, et les producteurs n'avaient pas su prévoir. Ils n'avaient pas compris que la consommation ne pouvait pas, sans encouragement, s'élever dans les mêmes proportions. Leur imprévoyance n'était d'ailleurs pas si condamnable. Elle est au contraire toute naturelle et s'explique très facilement ; c'est un phénomène inhérent à toute prime, et bien connu des économistes, qui l'appellent l' « illusionisme ». Les producteurs, par une sorte de mirage sont amenés à s'imaginer qu'il faut attirer à soi la part la plus forte du gâteau qu'est la prime et ils produisent sans se soucier des besoins du marché, si bien que le produit leur reste, ou qu'ils le vendent à perte et dans les deux cas, c'est la course à l'abîme. C'est ainsi que le stock visible européen de sucre fut évalué au 1er septembre 1902 à 2.300.000 tonnes alors que 3 ans plus tôt, il n'était que de 1.100.000 tonnes.

En France notamment, le mal était grand, on n'avait rien fait pour développer le marché intérieur

et le consommateur continuait toujours à bouder le sucre. Tout au plus vers 1899-1900, observons-nous un léger accroissement dans la consommation par tête d'habitant, dû à ce que la Faculté, après avoir quelque peu varié — c'est là une chose d'autant plus compréhensible qu'elle est moins rare — avait soudain déclaré que le sucre, loin d'être la cause des maladies très graves que chacun connaît, constituait au contraire un aliment très substantiel et l'avait ordonné aux malades sous les formes les plus diverses, nous pouvons même dire les plus saugrenues. D'autre part, l'exportation ne pouvait pas non plus augmenter considérablement : la concurrence devenait de plus en plus dure et les marchés se fermaient peu à peu. L'Italie, l'Espagne, la Roumanie, la Suède après avoir été, durant de longues années, des clients, produisaient soudain elles-mêmes, à l'abri des droits de douanes élevés, ce qui était nécessaire à leur consommation. Les Etats-Unis, las de voir que les efforts de leurs sucreries indigènes et coloniales restaient stériles devant la force acquise par les sucres européens, avaient réservé leur marché à Cuba et aux Philippines par l'établissement des « countervailing duties » qui consistaient à frapper les sucres primés de droits différentiels rigoureusement égaux au montant des primes à l'exportation qu'ils recevaient chez eux. Les prétendus avantages consentis aux industries européennes se trouvaient donc anéantis et cela se traduisait tout simplement par un versement indirect des Trésors de l'ancien monde dans la

caisse du fisc américain. Il ne nous restait guère comme débouché que l'Angleterre et ses colonies. Faute de mieux, on allait maintenant concurrencer ces dernières jusque chez elles, ainsi que nous le verrons.

Enfin, un autre élément très important était venu changer complètement la face des choses : c'est l'apparition des cartels.

Les cartels ou cartells, ou kartells furent établis en application de ces idées d'association, de groupement économique, qui font fureur dans le monde des industriels et des travailleurs depuis que Karl Marx et ses disciples en ont semé le germe. Ces idées étaient déjà trop prépondérantes à l'époque et la question du sucre était trop importante et trop souvent à l'ordre du jour pour qu'on n'essaye pas de les adapter l'une à l'autre. Ce sont les producteurs qui, cette fois, prirent l'initiative et un cartel sucrier naquit en Autriche-Hongrie ne devançant que de peu le cartel allemand.

Ce dernier fut constitué le 12 mai 1900 et commença à fonctionner le 1er juin de la même année. Il prenait la forme d'une société à responsabilité limitée et s'appelait « syndicat sucrier ». Son but était de « faire hausser artificiellement le prix du sucre sur le marché intérieur et prévenir la dépréciation » (1). C'était un contrat pour quatre ans, entre la grande majorité des fabricants de sucre et les raffineurs. Les

(1) Article 2 des statuts.

premiers s'engageaient à ne livrer leurs sucres, s'ils étaient destinés à la consommation intérieure, qu'à des raffineurs affiliés au syndicat et ceux-ci se trouvaient avoir ainsi le monopole de la fourniture du marché national. Ils en profitaient pour vendre le plus cher possible et pour cela, ils n'avaient comme limite que la concurrence que pouvaient leur faire les sucres étrangers, après avoir acquitté la surtaxe douanière, mais cette limite était très large comme on le voit. La différence entre le prix de vente du sucre raffiné tel qu'il était fixé par le cours moyen à la Bourse du sucre de Magdebourg et le prix d'achat du sucre brut aux fabricants additionné de 10 pour cent qui représentait le coût des opérations de raffinage, formait le bénéfice énorme prélevé sur le consommateur allemand. Ce bénéfice était versé à la caisse du syndicat sucrier, qui en répartissait le montant, à la fin de l'exercice, entre les raffineurs affiliés. Il le faisait, au prorata de leur production telle qu'elle résultait de la campagne précédente. En échange de ce monopole bienfaisant que réservaient aux raffineurs, les fabricants, ceux-ci recevaient l'assurance qu'ils vendaient leurs sucres destinés au marché intérieur au prix minimum de 12 marks 75 les 50 kilogrammes, soit 31 fr. 75 le quintal métrique. Le marché du sucre brut conservait donc ainsi son libre jeu et les prix étaient notamment soumis aux fluctuations résultant de l'application des lois de l'offre et de la demande. A l'étranger, raffineurs et fabricants pouvaient exercer librement leur commerce.

Le cartel fournissait à l'industrie allemande, un précieux appoint. Si nous nous plaçons en mai 1900 avant la naissance du syndicat, nous constatons que le prix du sucre est à Magdebourg, 71 francs, alors qu'à Londres, le cours moyen est à 34 francs. Si nous ajoutons à ce dernier chiffre, le montant de l'impôt de consommation que ne paient pas les sucres exportés et la prime de 4 francs qu'ils reçoivent, nous obtenons un écart de 71 francs à 63 francs, soit 8 francs. Dès 1901, les cours sont respectivement à Magdebourg et à Londres 79 francs et 28 francs, soit un écart de 22 francs.

Ces avantages concédés par le cartel furent tout de suite, dès la campagne 1900-1901, bien supérieurs à ceux accordés par le Trésor. On a évalué les bénéfices résultant des primes à l'exportation à 40 millions 839.109 francs. Le cartel recouvrait pendant la même campagne une somme de 92.109.060 francs.

M. G. Blondel (1) évalue ainsi les bénéfices accordés à l'industrie allemande :

Primes d'exportation.....	40.839.109f
Impôts de production.....	3.088.727f
Il reste net aux fabricants.....	37.750.382f
Primes de cartel	92.109.060f
Bénéfice total des fabricants et raffineurs	129.859.442f

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1902, t. XXXII.

Le cartel autrichien était à peu près semblable au cartel allemand. Il agissait de même façon, à l'abri d'un droit de douane de 11 florins. Il aboutissait à ce résultat, que le sucre pour la consommation intérieure valait à la Bourse de Prague en 1901, 85 couronnes 70, alors que celui destiné à l'exportation cotait à Trieste 27 couronnes 72. Déduction faite de l'impôt de 38 couronnes, il restait un écart de 19 couronnes 98, représentant la prime de cartel. M. Beauduin, délégué belge et président de la Conférence de Bruxelles en 1902, évaluait au cours des débats le montant de ces primes à 67 millions de couronnes, c'est-à-dire plus de trois fois et demie le total des primes directes qui était de 18 millions de couronnes.

Enfin un cartel analogue fonctionnait encore en Russie, mais il était d'institution gouvernementale. Ces cartels fournissaient donc à l'industrie sucrière des avantages beaucoup plus considérables qu'aucun Etat n'aurait été en mesure de le faire et lui étaient d'un grand secours. Ils hâtaient l'accroissement de la production, accroissement qui se chiffre pour la première campagne 1900-1901 par 12 pour cent pour l'Allemagne, 20 pour cent pour la Russie, 20,6 pour cent pour l'Autriche-Hongrie. Ils favorisaient encore considérablement l'exportation, comme bien l'on pense. Tout cela, il est vrai aux dépens du consommateur qui faisait entendre de véhémentes protestations. Sa situation devenait intenable et il est à présumer que si la Convention de Bruxelles n'était ar-

rivée pour mettre un terme à ce régime scandaleux, ces associations auraient dû être réglementées. Les initiatives privées elles-mêmes se faisaient jour et en Allemagne les confiseurs et chocolatiers, émus de voir ainsi augmenter le prix de leur matière première, se réunirent nombreux pour parer à la situation qui leur était faite. Ils résolurent de fabriquer eux-mêmes leur sucre. Une sucrerie coopérative devait être construite, et ils étaient déjà assurés du concours de la Norddeutsche Bank de Hambourg, qui s'était engagée à leur fournir les fonds nécessaires à son établissement. Outre que cela aurait constitué la perte d'un débouché important pour l'industrie allemande, la réduction des ressources et partant des primes du cartel, ces dissidents pouvaient devenir dangereux. De produire pour ses besoins, il n'y a qu'un pas à produire au-delà : les frais n'en font que diminuer et la possession du marché intérieur eut été chose assez tentante et assez facile pour qu'ils y songent de bonne heure, sans compter qu'ils y auraient peut-être été poussés par leur juste ressentiment contre ceux qui les avaient fait souffrir.

Les cartels eurent encore pour résultat d'effrayer les puissances étrangères qui ne pouvaient user des mêmes armes. En France l'établissement d'une association analogue eut été chose absolument impossible, car outre que c'eut été, comme le dit M. Maurice Berteaux « trop contraire au rôle que nous nous sommes toujours faits de l'Etat au point de vue économique », cela nous était expressément interdit par

l'article 419 de notre Code pénal, dont nous extrayons ces passages : « Tous ceux qui... par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ou denrée, tendant à... ne la laisser vendre qu'à un certain prix... auront opéré la hausse... du prix des marchandise ou denrée... au dessus des prix qu'aurait déterminé la concurrence naturelle et libre du commerce seront punis d'un emprisonnement d'un mois au moins, d'un an au plus et d'une amende de cinq cents francs à dix mille francs. » — Ne pouvant suivre les pays à cartel dans la voie qu'ils nous avaient tracée, il nous restait à les combattre. D'autres pays étaient dans notre cas, entre autres, les colonies anglaises. Ces dernières soutinrent ferme la lutte. Elles étaient outrées et cela se conçoit. Déjà on leur avait enlevé une bonne partie de leurs débouchés, notamment la fourniture de la métropole, non sans qu'elles résistent toutefois. Mais maintenant, on dépassait la mesure : l'Allemagne et l'Autriche ne sachant où placer leurs sucres, produits en grande abondance, s'attaquaient à elles et allaient les concurrencer jusque sur leur propre marché, en dépit des mesures prises depuis 1895 par l'Angleterre, contre les sucres envahisseurs. Ce fut pour ces Etats un tort, car ils eurent à s'en repentir. L'irritation était devenue si grande chez les colons, que la Jamaïque notamment, n'envisageait rien moins que son annexion aux Etats-Unis et cela, d'une façon très sérieuse ainsi que le rapportait au retour d'un voyage dans les Indes Orientales, sir Ner-

ville Nublock, président de la Ligue contre les primes.

Ces menaces firent impression et inquiétèrent la métropole. On avait, en mars 1899, suggéré au vice-roi des Indes d'établir des droits compensateurs sur les sucres primés ; un groupe de parlementaires reprit cette idée et émit un vœu tendant à ce qu'on négocie avec les Etats favorables à la suppression des primes et à ce qu'on prohibe pour l'avenir les sucres des autres pays. Le gouvernement ne pouvait plus longtemps garder son attitude flottante. Pour sauver ses colonies, il dut agir énergiquement. Il se mit en rapport avec les cabinets de Vienne et de Berlin. D'autre part, la France après qu'elle se fut retirée de la conférence de 1898 et qu'elle eût refusé les moyens qu'on lui proposait pour y rentrer, avait recherché elle-même une solution qui fut acceptable pour elle et pour tout le monde ; elle se joignit donc aux négociateurs. Les pourparlers engagés par voie diplomatique se terminèrent en une assemblée qui se tint entre les trois pays intéressés à Paris en octobre 1900, et aboutirent à la conclusion d'un arrangement préliminaire, connu sous le nom de protocole de 1900. Moyennant l'abandon par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie de leurs primes à l'exportation, la France consentait :

1° L'abolition de ses primes directes à l'exportation :

2° La réduction des primes indirectes dans ces limites : l'écart entre le droit plein et le tarif réduit de-

vait être au maximum de 20 francs, les sucres taxés au droit plein étant ceux obtenus jusqu'à concurrence de 10 kilogr. 50 par 100 kilogrammes de betteraves mises en œuvre. Il restait donc une prime que l'on évaluait à 4 francs 95.

Le protocole était destiné à former les bases de la discussion qui devait avoir lieu à une Conférence projetée. Cette Conférence s'ouvrit à Bruxelles, le 16 décembre 1901. Seule parmi les puissances représentées en 1898, la Russie resta sourde à l'appel de la Belgique. Dès la première séance, on entendit les discours d'un délégué français, qui espérait voir confirmer le protocole de 1900 ; d'un délégué autrichien, qui prenait déjà ses positions et entendait qu'on ne s'occupât que des primes ouvertement consenties par la législation, ce qui excluait les cartels. Nous verrons ce qu'il dut rabattre de ses prétentions.

CHAPITRE II

Les solutions adoptées par la Convention

La Convention définit aussi son but. C'est « d'une part, d'égaliser les conditions de la concurrence entre les sucres de betterave et les sucres de canne de différentes provenances, et d'autre part, d'aider au développement de la consommation du sucre ». Pour

l'atteindre, elle emploie deux moyens : « la suppression des primes et la limitation de la surtaxe douanière ».

Nous verrons successivement comment elle employa ces deux moyens ; nous étudierons le régime qu'elle instaura et les exceptions qu'elle dut lui faire subir ; nous noterons enfin que la Conférence ne fit rien du tout pour développer la consommation.

§ 1. — *Définition et suppression des primes. — Questions du régime intérieur. — Définition des primes (art. 1). — Question des mélasses et des détaxes de distance. — Pénalisation et commission permanente. — Fraudes.*

Pour égaliser les conditions de la concurrence, il était de toute nécessité de supprimer les avantages directs ou indirects de toutes sortes, consentis par les différents Etats européens exportateurs à leurs industries sucrières, de faire disparaître des diverses législations les modes de protection qui donnaient à ces industries des conditions d'existence factices ; il fallait rendre au marché des sucres sa physionomie normale et livrer les producteurs à leurs propres forces, comme cela se pratique pour les autres industries. On était d'accord en cela, mais ce qui était plus délicat, c'était de trouver le moyen d'y arriver, et pour commencer la question de savoir ce que l'on entendait par prime n'était pas la moins épineuse, comme nous l'allons voir.

Il y avait tout d'abord les primes visibles pour lesquelles toute contestation était impossible. Rappelons-les brièvement telles qu'elles résultent de notre étude antérieure, en ce qui concerne les principaux intéressés : nous omettrons pour le moment de parler des primes de cartel ; bien que leur place soit ici, nous les réserverons pour plus tard, vu leur importance, et en faisant cela nous ne ferons que suivre la Conférence elle-même.

L'Allemagne, par sa loi du 31 mai 1894 avait abandonné ses primes indirectes, et les avait remplacées par des primes directes à l'exportation dont le taux avait été relevé en 1896.

L'Autriche-Hongrie avait suivi sa voisine et en 1891 elle avait substitué, elle aussi, les primes directes aux primes indirectes, avec cette différence que le taux n'en était pas fixe. Ce qui était fixe, c'était la somme globale à allouer. On la répartissait entre les producteurs proportionnellement au chiffre de leurs exportations de l'année précédente. Cette somme à allouer fut élevée en 1896 à 9 millions de florins, soit 18 millions de couronnes et 18 millions 700.000 francs.

La Belgique était restée fidèle à son vieil impôt sur le jus. Son attachement avait déjà, on se le rappelle, causé l'échec de plusieurs Conférences. Elle accordait ainsi une prime assez forte résultant d'un boni de rendement.

Le gouvernement néerlandais avait abandonné le système belge que lui aussi avait longtemps prati-

qué, pour se rallier au système autrichien des primes directes avec somme fixe à allouer.

La Russie, après une crise de surproduction avait adopté un système très ingénieux, le « Normirofka » ou limitation et réglementation de la production. Elle tenait beaucoup à conserver sa législation. On se rappelle qu'en 1898, elle avait invoqué l'argument du « régime intérieur », disant qu'il devait rester en dehors des préoccupations de la Conférence ; en 1901 elle se rappela l'accueil assez froid qu'on avait fait alors à son raisonnement peu judicieux ; aussi elle omit de se faire représenter.

La France avait son double régime des primes directes et indirectes que nous connaissons trop pour nous y attarder. Elle aussi avait, en 1898, parlé de son « régime intérieur » qu'on devait laisser de côté, et dans lequel elle faisait entrer, tout simplement, ses bonis de fabrication. Moins rancunière que son alliée et amie la Russie, elle avait tenté d'arranger les choses et était venue à Bruxelles en 1901. Elle se contenta à ce moment de rééditer pour la forme, ses prétentions d'antan ; elle fit valoir que les lois de 1884 et 1897 constituaient seulement un « encouragement officiel » pour l'industrie sucrière. On l'écouta avec courtoisie, on ne pouvait faire autrement dans une assemblée de diplomates, mais on ne se laissa pas convaincre et on lui fit abandonner ce qu'elle appelait si modestement, un encouragement.

Ces ergotages qui portaient, comme on le voit, non seulement sur des questions secondaires, mais aussi

sur les questions les plus importantes et les choses les plus indiscutables, prouvent que le sens élastique et très imprécis du mot prime avait besoin d'être défini au plus vite. Chacun lui donnait celui qui convenait le mieux aux besoins de sa cause. D'autres conférences avaient déjà connu cette difficulté et n'avaient pas pu la résoudre. En 1902 on y arriva et on élabora une définition, sous la forme d'une énumération non limitative, et qui comprend 6 chefs (article 1) :

« Tombent sous l'application de l'alinéa précédent tous les avantages résultant directement ou indirectement pour les diverses catégories de producteurs, de la législation fiscale des Etats, notamment :

a) Les bonifications directes accordées en cas d'exportation ;

b) Les bonifications directes accordées à la production ;

c) Les exemptions d'impôt, totales ou partielles, dont bénéficie une partie des produits de la fabrication ;

d) Les bénéfices résultant d'excédents de rendement ;

e) Les bénéfices résultant de l'exagération du drawbak ;

f) Les avantages résultant de toute surtaxe d'un taux supérieur à celui fixé par l'article 3 (cartels) ».

En résumé, nous dirons donc que constitue une

prime, tout avantage direct ou indirect à la production ou à l'exportation consenti à l'industrie d'un pays, et qui peut avoir sa répercussion, en favorisant cette industrie, sur le marché mondial.

C'est ainsi que nous nous rallions à l'opinion des délégués qui refusèrent de donner suite à la proposition de M. Hager, plénipotentiaire allemand, qui tendait à ce qu'on examine les avantages concédés à leurs industries par les gouvernements des Etats représentés non exportateurs : l'Espagne, l'Italie, la Suède, la Roumanie. Ces avantages ne nuisaient, en effet, en aucune façon aux Etats exportateurs puisque les sucres ainsi primés n'allaient pas les concurrencer sur les marchés tiers. Ils faisaient bien partie cette fois du régime intérieur inattaquable.

A côté des primes indiscutables dont nous avons donné un tableau rapide, il pouvait exister d'autres causes de supériorité ou d'infériorité pour chacun des pays contractants. Ce sont tout d'abord, les conditions géographiques, climatériques, économiques de production plus ou moins favorables et aboutissant à un coût de production plus ou moins élevé, mais il est bien évident qu'on n'en pouvait tenir compte à la Conférence. Il en était d'autres encore, qu'on devait au contraire examiner et qui, pour être cachées, n'en étaient pas moins appréciables : ce sont, par exemple, les tarifs spéciaux accordés par les Etats pour le transport des sucres dans les pays où les chemins de fer sont exploités en régie. Dans cet ordre d'idées, deux questions furent mises en dis-

cussion en ce qui concerne la France, ce sont celles relatives au régime des mélasses et aux détaxes de distances.

On avait engagé les fabricants à ne pas « osmoser », c'est-à-dire à ne pas extraire complètement le sucre de la betterave, à ne pas pousser l'opération jusqu'à complet épuisement, dans le but de favoriser l'emploi du sucre pour l'alimentation du bétail et pour la fabrication de l'alcool. L'encouragement tenait dans la stipulation que les mélasses entreraient pour 14 pour cent de leur poids, en décharge au compte des fabricants, si elles étaient destinées aux usages que nous avons dit. De plus, pour éviter la concurrence des mélasses étrangères, on frappait celles-ci d'un droit prohibitif. Les fabricants recevaient donc là une double protection : celle résultant de la décharge, car les mélasses ne contenaient pas, nous pensons bien, 14 pour cent de sucre, et celle résultant du droit de douane prohibitif qui en ralentissant l'offre permettait aux fabricants de régler eux-mêmes, le cours des mélasses sur le marché. M. Beauduin, délégué belge et président de la Conférence, pensait ainsi du moins, mais M. Courtin, délégué français parvint à convaincre ses collègues qu'il n'y avait pas en la matière, de primes. La loi a eu en vue, leur dit-il, la protection de l'agriculture, non de la sucrerie. Les fabricants ne gagnent rien à ce régime : d'une part, les distillateurs ne pouvant se contenter de mélasses qui leur sont, en France, fournies en quantité trop restreinte, s'approvisionnent de céréa-

les et notamment de betteraves ; d'autres part les cultivateurs trouvant à placer leurs céréales les ensemencent de préférence parce que c'est plus rémunérateur et ces deux éléments concourrent à faire s'élever le cours de la betterave, qui est de première nécessité pour les fabricants.

Ce raisonnement nous semble faux et une seule observation suffit à le démolir : les fabricants ne sont nullement contraints à conserver leurs mélasses et s'ils le font, c'est qu'ils y trouvent leur avantage. Il réussit néanmoins à convaincre les délégués qui ne retinrent pas la difficulté. Le gouvernement français réduisit d'ailleurs par la suite la décharge à 5 pour cent. La question ne se posait en réalité qu'en ce qui concerne la fabrication de l'alcool, car pour le sucre destiné à l'alimentation du bétail, on admit expressément que la dispense de l'impôt était chose permise pour tous les pays.

L'autre question, c'était celle relative aux détaxes de distances, et là, encore, on conserva la même réserve. Ces détaxes avaient été établies au moment où la betterave était venue supplanter la canne. Celle-ci, ne venant plus actionner les raffineries des ports, elles étaient menacées de la ruine après une longue ère de prospérité et après avoir reçu les encouragements des pouvoirs publics. La menace venait de ce qu'elles étaient trop loin des fabriques indigènes pour que celles-ci songeassent à elles, on les en rapprocha en restreignant le prix du transport du sucre brut de la région productrice à la raffinerie du port.

La loi de 1897 articles 2 et 3 reconnaissait deux sortes de détaxes : 1° celles accordées aux sucres des colonies et possessions françaises importés directement en France. Bien qu'assez peu justifiées, car nous avions assez de sucre en Europe sans encourager l'importation de sucres exotiques, et que, d'autre part c'était déjà une tâche amplement suffisante que celle de favoriser l'industrie indigène, cet avantage ne constituait pas à proprement parler une prime. Il avait en vue, surtout, la protection de l'industrie coloniale et de la raffinerie du port. 2° celles données aux sucres bruts expédiés par chemins de fer ou canaux ou en cabotage, des ports français de la mer du Nord et de la Manche, pour être mis en œuvre dans les raffineries des ports de l'Atlantique ou de la Méditerranée « en vue de l'exportation ». Ici le texte est formel et exprès, mais ne l'eut-il pas été, il en aurait encore été de même : le sucre partant d'un centre du Nord à destination des Indes aura une partie de ses frais de transport payés, s'il est raffiné à Marseille, non s'il l'est au lieu même de production.

Malgré cela, nos délégués soutinrent encore que ce n'était pas une prime et ils furent heureux d'être soutenus par l'autorité de M. Aulnis de Bourouill qui ne voyait là, lui aussi, qu'un simple moyen d'aplanir les obstacles à l'exportation. On se rangea à cet avis et on exigea seulement de la France qu'elle prenne l'engagement de ne pas élever le taux de ces détaxes. Nous y avons souscrit, cela se conçoit sans

peine. Une loi ultérieure à la conférence, la loi du 29 janvier 1903 a limité le remboursement aux frais réels du transport constatés par une lettre de voiture ou par la facture de camionnage, et sans que cela puisse dépasser 2 francs par 100 kilogrammes (1).

Nous conservions donc ces deux primes ressortant du regime des mélasses et des détaxes de distance. Par contre, nous dûmes abandonner la partie de la prime indirecte que nous avait conservé le protocole de 1900. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne voulurent se défaire de leurs cartels et souscrire à l'abaissement de la surtaxe douanière qu'à cette condition. Malgré cela notre situation était encore privilégiée. Elle l'était d'autant plus que ce n'était pas notre situation à la Conférence ou sur le marché des sucres, qui nous mettait en droit de l'attendre. Plus que tout autre, nous avions besoin de voir arriver le terme du régime des primes. Notre industrie, pour des raisons qui se dégagent de l'histoire de notre législation et des législations étrangères, était retardataire : son coût de production était plus élevé que partout ailleurs et elle n'avait, grâce aux cartels, que peu d'espoir de voir sa situation s'améliorer.

M. Méline, dès 1897 avait à la tribune du Sénat cité ce fait, que dans certains centres allemands, le prix de fabrication était de 7 francs, alors qu'en France il atteignait 12 et 14 francs. On a groupé les

(1) Circulaire des Contributions indirectes du 20 juillet 1903.

causes de cette infériorité (1) et on les a ramenées à cinq :

1° La main-d'œuvre est plus chère. Ceci est d'ailleurs commun à toutes les industries françaises. Une des raisons capitales, de cet état de fait, c'est, croyons-nous, l'accroissement de l'impôt. Cet accroissement est d'ailleurs normal et même nécessaire dans tout pays en progrès, mais il est chez nous accompagné d'une stagnation du chiffre de la population. Le résultat c'est que l'impôt, réparti sur le même nombre de têtes est plus lourd pour chacun : les charges augmentant, il faut gagner davantage et ce qui était autrefois un bon salaire devient aujourd'hui un salaire de famine. Puis, l'industrie payant plus cher sa main-d'œuvre doit vendre plus cher son produit, cela se traduit encore par un coût de la vie plus élevé, par des charges plus grandes et c'est une nouvelle raison pour que l'ouvrier réclame davantage. Heureusement encore, cela est corrigé dans une large mesure par l'emploi du machinisme ;

2° Le combustible est plus cher ;

3° Le transport par chemins de fer est plus onéreux ;

4° Les industries allemande et austro-hongroise jouissent d'un régime protecteur que nous n'avons adopté qu'en 1884, d'où une avance que nous ne sommes pas parvenus à rattraper et qui se traduit

(1) Circulaire hebdomadaire du syndicat des fabricants de sucre du 8 juin 1902.

notamment par un travail quotidien beaucoup plus élevé ;

5° Enfin, la betterave pousse à peu près de la même façon en France et en Allemagne, et la production à l'hectare est sensiblement la même dans les deux pays, mais en Allemagne la betterave titre 15 à 16 pour cent, en France 14 à 15 pour cent seulement.

Ainsi donc, nous obtenions un traitement de faveur malgré notre situation peu brillante. Nous devions certes nous en réjouir, d'autant plus que nous n'étions pas en droit de l'attendre et que nous aurions dû nous estimer heureux par le seul fait que les primes étaient supprimées. On s'en aperçut peut-être mieux ailleurs que chez nous puisque dans une attaque violente contre le cabinet anglais, un membre de la Chambre des Communes disait au lendemain de 1905, que le résultat de la Convention avait été de tirer les marrons du feu pour la France.

Nous savons maintenant ce que l'on entendait à Bruxelles par primes : il faut savoir comment on s'y prit pour les supprimer, comment on put égaliser les conditions de la concurrence entre les pays contractants.

L'article premier s'exprime ainsi : « Les Hautes Puissances contractantes s'engagent à supprimer à dater de la mise en vigueur de la présente Convention, les primes directes et indirectes, dont bénéficieraient la production ou l'exportation des sucres et à ne pas établir de primes de l'espèce pendant la du-

rée de la dite Convention », et aux sucres il assimile : « les produits sucrés tels que : chocolats, confitures, biscuits, lait condensé et tous autres produits analogues contenant en proportion notable du sucre incorporé artificiellement ».

C'était tout simple en ce qui concerne les primes directes et cette déclaration suffisait pour les interdire à tout jamais. Pour les primes indirectes, il en était autrement, la fraude était plus facile et des mesures spéciales étaient nécessaires pour donner toute sécurité. Ce sont ces mesures qui font l'objet de l'article 2. On s'engage à soumettre les fabriques et les raffineries au régime de l'exercice le plus strict, c'est-à-dire avec surveillance de jour et de nuit des employés du fisc. Ce régime de l'exercice avait été établi en France par la loi du 5 août et par le décret du 25 octobre 1890. Il avait été réorganisé sur des bases nouvelles par les loi du 26 juillet et décret du 30 août 1893. Il n'avait pas semblé présenter, tel que nous le pratiquions, toutes les garanties suffisantes aussi il fut refondu et rendu conforme à l'esprit du texte de la Convention par la loi du 9 juillet 1904 : on remplaça la simple surveillance des entrées et sorties par celle prescrite de jour et de nuit.

Les conditions de la concurrence étant égalisées en ce qui concerne les pays contractants, il fallait encore poursuivre l'œuvre d'égalisation entre ces pays et ceux restés étrangers aux travaux de la Convention. Ces derniers ne devaient pas profiter du sacrifice que faisaient les autres. C'est pour l'empêcher

qu'on résolut dans l'article 4, de « pénaliser » les sucres primés. Le principe avait été de suite reconnu bon, mais il donna lieu à discussion quand on passa à son application. On décida de frapper de droits compensateurs ou même, malgré les délégués français, de droits prohibitifs les sucres bénéficiant d'avantages quelconques. Ce fut donc le système, depuis longtemps connu, et depuis longtemps pratiqué aux Etats-Unis, des « countervailing duties » qu'on adopta.

Pour établir les droits compensateurs des primes, il fallait connaître ces primes et on ne savait trop à qui confier la délicate mission de les rechercher. On songea alors à l'idée émise en 1888 et sur la proposition de M. Beauduin, on créa une commission spéciale que l'on nomma « commission permanente ». On lui donna pour rôle, en cette matière, de suivre les variations des primes dans les diverses législations et pour faciliter sa tâche, on la rendit dépositaire de tous les documents législatifs et statistiques relatifs à la question (1).

A la Commission permanente qui venait d'être créée, on donna d'autres attributions, qui sont énumérées dans l'article 7 :

« Les délégués auront pour mission :

---

(1) Pour les primes de cartels, comme il aurait été difficile d'en suivre les variations trop fréquentes on proposa (article 4, alinéa 3) pour évaluer les droits compensateurs un calcul approximatif et tout empirique qui suppose la consommation égale à l'exportation, ce qui ne peut manquer de devenir au bout de peu de temps plus défavorable que la réalité.

a) de constater si dans les Etats contractants, il n'est accordé aucune prime directe ou indirecte à la production ou à l'exportation des sucres ;

b) De constater si les Etats visés à l'article 6 continuent à se conformer à la condition spéciale prévue audit article ;

c) De constater l'existence des primes dans les Etats non signataires et d'en évaluer le montant en vue de l'application de l'article 4 ;

d) D'émettre un avis dans les questions litigieuses ;

e) D'instruire les démarches d'admission à l'Union, des Etats qui n'ont point pris part à la présente Convention.

Ces fonctions se ramènent à deux points essentiels : constater et calculer le montant des primes accordées dans les pays non signataires en vue de l'application des droits compensateurs ; veiller à l'observation des dispositions édictées dans la Convention, par les Puissances contractantes.

Permanente de nom seulement, la Commission était composée d'un délégué de chaque Etat représenté à la Conférence, l'Autriche et la Hongrie nommant chacun le leur ; elle nommait son président et sur convocation de celui-ci, elle se réunissait, chaque année en deux sessions ordinaires et en sessions extraordinaires.

On lui adjoignit un bureau permanent (article 7) chargé « de rassembler, de traduire, de coordonner et de publier les renseignements de toutes natures se

rapportant à la législation et à la statistique des sucres ».

Cette Commission permanente fut très attaquée. C'était la première fois qu'on voyait une assemblée internationale ayant des pouvoirs de décision propres, supérieurs à ceux des Etats eux-mêmes. Ses fonctions très bien limitées pourtant et consistant surtout en un travail de préparation et de renseignements ne justifiaient guère ces craintes. La Commission n'abusa pas des quelques prérogatives qui lui étaient laissées et dans la crainte, sans doute, de soulever des incidents qui auraient pu jeter un discrédit sur elle et donner beau jeu à ses adversaires, elle se confina dans un rôle qu'elle fit le plus modeste possible.

Un défaut de son organisation fut peut être d'avoir mis face à face en son sein, deux camps ayant les intérêts les plus opposés : les délégués des pays exportateurs voulaient voir partout des primes, ceux des Etats « pénalisateurs » désiraient au contraire être plus coulants. Chacun tirait de son côté et l'Angleterre s'en plaignit. Elle dit que la Commission permanente écartait tous les sucres autres que ceux des pays contractants ; qu'elle voulait isoler son marché sur lequel, l'offre étant réduite, les cours montaient. C'est là un défaut d'organisation, qui n'est pas imputable à la Commission permanente elle-même, mais à la façon dont elle est composée, et on ne pouvait d'ailleurs pas y parer.

Après avoir dit le nécessaire en ce qui concerne la

Commission permanente, revenons à la suppression des primes et parlons de quelques dispositions spéciales tendant à rendre cette suppression aussi parfaite que possible. L'article 8, corollaire nécessaire de l'article 4, cherchait à empêcher une fraude qui n'avait pas manqué de se produire. Les Hautes Puissances contractantes, dit-il, devront « prendre les mesures nécessaires pour empêcher que les sucres primés qui auront traversé en transit le territoire d'un Etat contractant, ne jouissent des avantages de la Convention sur le marché destinataire. » La France a trouvé la solution dans les certificats d'origine, délivrés par l'autorité fiscale compétente du pays de production ; elle l'exige maintenant en vertu de la loi du 20 juin 1903. Les sucres, non accompagnés du certificat, sont passibles des droits compensateurs les plus élevés, soit 50 francs par 100 kilogrammes (chiffre fixé par la Commission permanente). En vertu de cette même loi, les sucres primés peuvent transiter, être bordés ou entreposés en France, à la condition qu'ils soient placés sous le contrôle permanent de la douane.

L'article 8 dit que les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre ces dispositions pour elles et leurs colonies, puis il fait une exception pour les colonies autonomes de la Grande-Bretagne et pour les Indes Orientales britanniques. De même, l'article 5, faisant allusion à ces mêmes colonies, dit que seront importés au tarif le plus réduit les sucres originaires soit des Etats contractants, soit de celles

des colonies ou possessions des dits Etats qui n'accordent pas de primes et se trouvent soumises aux conditions de l'article 8. C'est que, l'Angleterre ne pouvait s'engager pour ses colonies autonomes et n'avait aucun moyen efficace pour les faire adhérer à la Convention. Elles restaient donc tout à fait étrangères aux travaux de la Conférence et pouvaient établir toutes primes directes ou indirectes qu'il leur plaisait. Le gouvernement britannique n'y pouvait rien et même M. Philipps, délégué anglais, déclara qu'il serait contraire à la politique impériale d'établir une clause pénale à leur égard et que son pays ne pouvait pas le faire. L'Angleterre ne put que s'engager à n'accorder elle-même aucune prime à ses colonies pendant la durée de la Convention ; à ne donner aucune préférence aux sucres coloniaux vis-à-vis des sucres originaires des pays contractants et encore elle ne s'engageait à cela qu'en principe et sous réserve. Elle déclara qu'elle soumettrait la Convention aux colonies autonomes et aux Indes Orientales afin qu'elles puissent y adhérer si elles le voulaient (article 11 du protocole de clôture, littera A). Le gouvernement des Pays-Bas fit une déclaration analogue en ce qui concerne les colonies néerlandaises, et il s'engagea à ne leur accorder ni primes, ni traitement de faveur.

§ 2. — *Les cartels et la surtaxe douanière. — Exceptions à l'article 6*

La Conférence, dans son but d'égalisation des conditions de production, devait s'occuper encore des primes qui nous restent à examiner, des primes émanant des cartels. Nous en avons aperçu l'importance en les étudiant. La question était très délicate : l'Autriche-Hongrie dès le début avait dit que ces associations devaient rester en dehors des préoccupations des délégués et on avait, dans ces conditions, ajourné la discussion jusqu'à la fin de la conférence. L'échec sur ce point eut rendu absolument inutiles les décisions si laborieusement élaborées, relativement aux autres questions. Heureusement la Grande-Bretagne montra cette fois une attitude très énergique qui surmonta du même coup toutes les difficultés.

La discussion fut ouverte sur un discours de M. Beauduin. Il y exposait très clairement la situation. La surtaxe d'importation a pour but ou simplement de protéger le marché intérieur — c'est là sa fonction normale — et un écart de quelques francs suffit alors entre le tarif douanier et le taux de l'impôt intérieur, ou bien, ajoute-t-il « la surtaxe vise, outre la possession du marché intérieur, l'exploitation de ce débouché, en en renchérissant les prix et dans ce cas, les conséquences de cette organisation peuvent être considérables ». M. Beauduin montre que dans

ce dernier cas, les cartels se sont développés notamment en Russie où ils sont d'institution gouvernementale, en Allemagne et en Autriche où ils ont un caractère privé. Il y a donc un lien forcé entre la surtaxe douanière quand elle atteint un chiffre hors de proportion avec la protection du marché intérieur et les cartels. M. Beauduin conclut : « il est incontestable que des primes d'une telle puissance ont une importance de premier ordre et que la Conférence n'aurait rien fait si elle les laissait subsister. »

L'Autriche fit une résistance considérable et l'Allemagne ne fut guère plus conciliante, aussi M. Philipps dut prendre la parole et s'exprimer en ces termes : « Les délégués britanniques ont reçu l'ordre de déclarer, au cas d'échec de la Conférence, que le gouvernement de Sa Majesté Britannique se verra dans l'obligation de soumettre au Parlement les mesures qui lui paraîtront nécessaires afin de garantir les intérêts en jeu (ceux des colonies anglaises) ». La menace produisit son effet et les délégués allemands et austro-hongrois demandèrent un délai pour aller quérir de nouveaux ordres en rapport avec les circonstances. Ils revinrent assagis, animés de meilleures dispositions et l'abaissement de la surtaxe douanière fut décidée en principe. Restait à s'entendre sur le taux qu'il convenait d'établir. L'Angleterre avait proposé 5 francs. On se mit finalement d'accord sur les chiffres maximums de 6 francs par 100 kilogrammes pour les sucres raffinés et 5 francs 50 pour les autres.

Ces chiffres furent en dehors de la Conférence trouvés trop élevés, notamment par M. Ribot, qui craignait de voir refleurir les cartels après 1903. Pour l'Allemagne et l'Autriche en effet, la différence entre leur coût de production qui est peu élevé et celui de la nation la plus favorisée après elles, pouvait s'ajouter à la surtaxe pour former une barrière à l'abri de laquelle un cartel serait en état de fonctionner, 2 ou 3 francs d'écart suffisant pour protéger le marché intérieur. M. Caillaux, ministre des Finances calma ces craintes. Et les évènements lui donnèrent raison puisque les rapports commerciaux des agents diplomatiques et consulaires de France (1) nous apprennent que le syndicat de vente créé par les raffineries allemandes en février 1903 et qui devait se séparer en septembre 1904 fut dissous, faute d'entente, dès le 31 décembre 1903. Il est vrai que d'un autre côté, la Réforme Economique (2) nous parle d'une réunion qui a été tenue à Halberstadt, le 1er mars 1906, par les fabricants de sucre allemands et qui nous a appris que le cartel n'a pas été dissous ; il subsiste toujours avec un fonds de réserve de 1 million 700.000 marks.

Sur la demande de l'Autriche, on admit que chaque Etat pouvait demander le relèvement de la surtaxe dans le cas où les sucres d'un autre pays contractant viendraient à envahir son marché. Cette clause présentait quelque danger ; aussi on l'examina avec le

(1) 1904, n° 358.
(2) *Réforme Économique*, 1906, page 289.

plus grand soin et on la soumit à trois restrictions : tout d'abord, la surtaxe ne peut être élevée qu'à l'égard de l'Etat envahisseur ; puis la commission permanente, qui a tous pouvoirs ici pour donner l'autorisation, ne doit le faire que si l'invasion est due à une élévation des prix provenant d'une cause économique et réelle, bien démontrée ; enfin, la majoration ne peut dépasser un franc.

Une exception fut faite à ces mesures concernant les cartels et faisant l'objet de l'article 3, ainsi qu'aux articles 1 et 2 relatifs à la suppression des primes directes et indirectes et à l'établissement de l'exercice de jour et de nuit dans les fabriques et raffineries, en faveur des pays producteurs et non exportateurs, représentés à Bruxelles : l'Espagne, l'Italie, la Suède. Ces puissances ne devaient être soumises à toutes ces obligations des articles 1, 2, et 3 que du jour où elles commenceraient à exporter, et elles devaient y être soumises dans les conditions suivantes : l'article 6, alinéa 2, dit qu'elles doivent rentrer dans le droit commun conventionnel, dans le délai maximum de un an à partir du jour où la Commission permanente aura constaté qu'elles ont commencé à exporter. L'exception nous semble très rationnelle, mais ce qui l'est moins, c'est le long délai pendant lequel les sucres primés de ces divers Etats peuvent venir impunément concurrencer ceux des autres puissances contractantes. A l'année prévue, qui est un maximum, mais aussi, il faut bien se le dire, un minimum, il faut ajouter le temps assez long nécessaire à la Commission pour

s'apercevoir qu'on exporte. Elle doit, pour cela, attendre les statistiques, les contrôler. Et pendant ce temps, les pays contractants, anciennement exportateurs, n'ont même pas la ressource de protéger leur propre marché contre les envahisseurs. Il est vrai qu'on ne peut non plus agir à la légère et que d'autre part, l'exportation de ces pays, à moins d'une entente préalable entre les producteurs sera à ses débuts assez peu importante. Néanmoins, la Roumanie jugea le danger assez grand, puisqu'elle se retira après que fut voté l'article 6.

§ 3. — *Développement de la consommation. — Question de la date de la mise en vigueur de la Convention. — Dispositions finales.*

La question du développement de la consommation, malgré son importance, ne tient pas beaucoup de place dans le texte de la Convention de Bruxelles. L'article premier porte que les efforts des délégués ont tendu à « aider au développement de la consommation du sucre » et nulle part ailleurs nous ne trouvons plus trace de cette préoccupation. La question connexe de la date de la mise en exécution de la Convention fut pourtant discutée. Il fallait, de toute nécessité, presser le moment de la suppression des primes, ou alors prendre des mesures transitoires pour empêcher les stocks déjà considérables de s'accroître encore, si l'on ne voulait pas courir à l'abîme.

M. Beauduin avait vu la question, puisqu'il disait : « En reculant la date de la mise en vigueur de la Convention, loin de servir les intérêts de l'industrie, on mettra les producteurs en présence d'une situation encore plus mauvaise. Dans le cas où on ne pourrait pas en assurer l'application immédiate, tout au moins conviendrait-il d'examiner s'il ne serait pas possible de réduire la production pendant la prochaine campagne du quart ou du cinquième de la campagne précédente. »

L'abandon par elles de leurs cartels avait déjà mis l'Allemagne et l'Autriche dans d'assez mauvaises dispositions, elles ne voulaient pas presser le moment où il leur faudrait s'en défaire. Elles voulaient même le retarder le plus possible et l'Allemagne proposait la date du 1er septembre 1904. Elles ne voulaient non plus restreindre leur production et sachant mal résister à leur mouvement d'humeur, elles allaient ainsi à l'encontre des intérêts de leurs industries. Elles préférèrent laisser faire les évènements et firent échec à la proposition de M. Beauduin.

Les producteurs furent plus clairvoyants et l'Union Centrale de l'industrie du sucre de betterave de la monarchie austro-hongroise réclama une limitation générale et proportionnelle des exportations et partant de la production. Ce mouvement provoqua la réunion d'une conférence privée qui se tint à Bruxelles en juillet 1903 et à laquelle prirent part l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Autriche-Hongrie et la Russie. Des décisions furent prises, mais on ne leur

donna pas de suite. Le péril restait donc menaçant. Heureusement, le temps se chargea de ce que n'avait su faire l'imprévoyance humaine et le mois de mai 1903 ayant été très mauvais, les ensemencements furent très restreints et la récolte aussi. L'année suivante, les cultivateurs comprirent leur intérêt et les emblavements diminuèrent encore. La solution était préférable à tout ce qu'aurait pu faire un accord international, mais nous n'étions tout de même pas en droit de l'attendre.

La Convention était conclue pour cinq ans à partir du 1er septembre 1903. A l'échéance de ces cinq années, c'est-à-dire en 1908, elle devait rester en vigueur et se renouveler par tacite reconduction, si aucune des hautes puissances contractantes n'avait manifesté le désir d'en voir cesser les effets, par une notification au gouvernement belge, au moins douze mois à l'avance (article 10). La dénonciation était possible et ne produisait effet qu'à l'égard de la puissance qui dénonçait : les autres conservaient seulement le droit jusqu'au 31 octobre de notifier leur intention de se retirer au 1er septembre suivant. Le gouvernement belge devait, dans ce cas, dans les trois mois prendre l'initiative de la réunion d'une conférence à Bruxelles. (Article 10, alinéa 2). Cette dernière partie resta sans application.

La Convention était une convention ouverte, sauf quelques restrictions. Pour entrer dans l'Union sucrière, il fallait l'avis conforme de la Commission per-

manente et l'acquiescement des puissances contractantes (article 9).

Les ratifications devaient parvenir au gouvernement belge avant le 1er février 1903.

TROISIÈME PARTIE

Les Conséquences de la Convention de Bruxelles

CHAPITRE PREMIER

LES EFFETS IMMÉDIATS DE LA CONVENTION

Les lois des 27, 28 janvier 1903 et ultérieures. — L'aspect des marchés des sucres au 1er septembre 1903.

C'est par la loi du 27 janvier 1903 que nous avons ratifié, en France, la Convention de Bruxelles. Cette loi fut votée sans trop de difficultés, bien que la presse sucrière ne lui fut qu'à moitié favorable. On voit là une application curieuse, et d'ailleurs tout à fait normale, de la loi de satiété qu'à mise en relief. M. Ch. Turgeon, l'éminent professeur à la Faculté de Droit de Rennes : on oublie bientôt les bienfaits des souliers pour n'en voir que les inconvénients, si on éprouve une gêne légère à les porter. De même les sucriers oubliaient que la Convention de Bruxelles les sauvait de la ruine pour ne voir qu'une chose, c'est que le

chiffre de leur production allait diminuer. Après avoir émis l'espoir que la discussion aboutisse, ils appréhendaient les résultats de l'accord. Les députés des régions sucrières prirent prétexte des dangers que présentait l'application des nouvelles mesures pour faire entendre quelques protestations. M. Maurice Berteaux termina son rapport à la Chambre en disant qu' « on avait à choisir entre faire partie de l'Union sucrière et supprimer les primes ou bien les conserver et se voir fermer et même prohiber les débouchés. » Et en face de cette alternative, il invitait à ratifier. On le fit. M. Ribot lui-même, après avoir défendu la loi de 1884, en tant que président de la Commission qui avait été chargée de l'étudier, dit qu'il se rangeait à l'avis du rapporteur et émit seulement quelques craintes relativement au taux de la surtaxe douanière, qu'il trouvait trop élevé.

Le 28 janvier 1903, une nouvelle loi était promulguée qui avait pour but de mettre notre législation sucrière d'accord avec les principes édictés par la Convention. Cette loi avait un double objet : 1° supprimer les primes ; 2° développer la consommation.

La suppression des primes nécessitait un remaniement complet de l'impôt. Il a été fait sous la forme d'un retour au système de la loi de 1880. Le sucre est maintenant taxé « au vrai » sans laisser place à aucun boni de rendement. Les déchets de fabrication pour les sucres coloniaux sont en même temps supprimés. Ils étaient, en effet, la compensation des bonis accordés aux sucres indigènes. La loi de 1884 qui

les avait établis reconnaissait un déchet en franchise de 12 pour 100. La loi du 13 juillet 1886, changeant de système avait décidé que pour chaque campagne, la prime consentie serait la moyenne des excédents de rendement obtenus par les fabricants de la métropole pendant la campagne précédente. Ainsi, la quantité de sucre indigène taxée au droit réduit pendant la campagne 1901-1902, avait été de 27.60 pour 100. Ce chiffre fut celui accordé à titre de déchet aux sucres coloniaux, pendant la campagne 1902-1903. Par ailleurs, les primes directes à l'exportation sont encore abolies. Une seule chose subsiste de l'ancien régime : c'est, conformément aux décisions de la conférence, l'existence des détaxes de distance, telles qu'elles résultent des articles 2 et 3 de la loi de 1897, encore qu'elles soient réduites ainsi que nous l'avons dit au maximum des frais réels de transport.

Quant au développement de la consommation intérieure, c'était le corollaire nécessaire de la suppression des primes. Nous n'étions pas en droit d'espérer que notre industrie sucrière livrée maintenant à ses propres moyens fut en force pour lutter contre ses rivales étrangères et nous devions bien au contraire compter sur un abaissement de nos débouchés extérieurs. Pour obvier aux dangers de la surproduction et au développement des stocks déjà si considérables, il ne nous restait donc plus que deux moyens : ou bien restreindre la production, et c'était alors l'affaiblissement encore plus grand de notre industrie, ou bien remplacer le débouché qui maintenant faisait dé-

faut par un autre, en poursuivant l'accroissement de la consommation. Cette dernière solution était économiquement meilleure et dans une certaine mesure plus facile à atteindre. C'est celle à laquelle on s'arrêta. Et le moyen pour arriver à ce but, c'était d'abaisser le prix du produit, dont le seul élément variable et dépendant du législateur était la part faite à l'impôt dans le calcul du coût de production. Le gouvernement, la commission, le Parlement, étaient d'accord sur ce point. Restait à s'entendre sur le taux du dégrèvement. Le gouvernement et la commission avaient proposé le chiffre de 40 francs qui était celui admis ne 1880, mais les députés des régions sucrières protestèrent, disant que ce chiffre n'était pas susceptible de donner à la consommation l'élan qu'il convenait. On adopta donc celui de 25 francs par 100 kilogrammes de sucre raffiné et 26 fr. 75 pour les sucres candis par 100 kilogrammes de poids effectif. Les droits de fabrication de 1 franc et de raffinage de 4 francs par quintal établis par l'article 4 de la loi du 7 avril 1897 furent, le premier, supprimé, le second, réduit à 2 francs.

L'abaissement était donc assez considérable, mais il n'était encore qu'à peine suffisant puisqu'on n'escomptait avec ce nouveau tarif qu'une augmentation de consommation de 20 pour 100. C'est qu'on se heurtait en cette matière à une difficulté : la perte qui résulterait pour le Trésor d'un dégrèvement plus important. Contrairement à ce que l'on croit généralement, il arrive assez rarement qu'en telle occasion, l'élan

donné à la consommation arrive à compenser l'abaissement du taux de l'impôt, de façon à donner au total, un produit aussi élevé qu'avant la réforme. Cela arrive quelquefois pourtant. On l'a vu pour le dégrèvement des taxes de colis postaux, mais il y a une différence essentielle entre les colis postaux et le sucre, c'est que pour les premiers on a à choisir entre plusieurs modes de transport et on emploie le moins cher : cela explique l'augmentation dans une grande proportion des envois par colis postaux après le dégrèvement fiscal ; pour le sucre au contraire, si on en consomme moins, on ne le remplace pas par un autre produit, car on n'est pas lié par la nécessité comme lorsqu'il s'agit d'un colis à envoyer. Des exemples pour notre matière peuvent nous servir. En 1903, on avait celui du dégrèvement des droits sur les sucres de 1880, qui avait eu pour conséquence de rendre les moyennes quinquennales 1875-1879 et 1880-1884, respectivement de 186 millions et 156 millions de francs. Nous avons maintenant l'exemple de la réforme postale du timbre à 10 centimes. Faite en 1906, elle se traduit pour 1907 par une diminution de produit de 27 millions de francs. Nous verrons que le dégrèvement de 1903, relativement au sucre, ne devait pas échapper à cette loi. Le Trésor y trouve cependant son avantage si on considère un nombre assez important d'années suivant la réforme ; mais il n'en souffre pas moins. Prétendre le contraire, ce serait raisonner comme ceux qui défendent la grande industrie et le machinisme, au

point de vue de leurs effets quant aux ouvriers. Sans doute l'emploi des machines aboutit à la production à meilleur compte, à l'augmentation de la consommation et partant de la production de telle façon que les bras deviennent nécessaires en aussi grand nombre qu'auparavant, mais il ne faut pas oublier que, pendant les années qu'il faut au machinisme pour arriver à cet état de choses, l'ouvrier chassé de l'usine, privé de son salaire, de son gagne-pain, a le temps de mourir de faim bien des fois. De même le Trésor avant de retrouver le chiffre ancien de son impôt doit pendant longtemps enregistrer un déficit. Le consommateur a, en effet, des habitudes et, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, il n'aime pas y déroger. Malgré que le produit qu'on l'encourage à absorber puisse avoir sur sa santé, un effet salutaire, il ne se met à consommer davantage que peu à peu. Il ne se dit pas : le sucre est moitié moins cher, j'en aurai pour le même prix moitié plus, il se laisse seulement aller plus facilement à son penchant de gourmandise, il laisse croître son désir parce qu'il peut mieux le satisfaire. Il semble même, soit dit en passant, que plus nos habitudes sont mauvaises et plus nous y tenons. M. Cochery, notre ministre des finances actuel doit être de cet avis et compter là-dessus, quand il élève le prix du tabac. Cela aura-t-il au moins pour heureux résultat de guérir en partie sinon totalement les innombrables fumeurs de leur « vice » ? Il est permis d'en douter.

Quoiqu'il en soit, l'abaissement du prix de l'im-

pôt entraînait donc une perte pour le Trésor. Malgré cela, on prit peut-être encore un peu trop de soins des intérêts de celui-ci et le sacrifice fut dans une certaine mesure trop faible. Il fallait en effet, considérer que le chiffre de 40 francs, en 1880, représentait environ les deux tiers de la valeur du produit, alors que celui de 25 francs représentait, en 1903, 100 pour cent de cette valeur. Dans les autres pays, d'autre part, l'élan donné à la consommation était plus considérable. En Allemagne, la loi du 6 janvier 1903, analogue à notre loi du 28 janvier, avait abaissé le taux de l'impôt de 25 francs à 17 fr. 50. L'Autriche-Hongrie (loi du 31 janvier 1903) n'avait pas modifié son impôt qui était de 39 fr. 90, mais dans ce pays, comme d'ailleurs en Allemagne, la suppression du prélèvement fait par le cartel sur le consommateur donnait un abaissement de prix plus considérable que chez nous. La loi belge du 21 août 1903 fit passer le taux de son droit de 50 francs à 15 fr. (1).

L'article 4 de la loi de 1903 soumit au régime de l'entrepôt, avec surveillance de jour et de nuit, les fabricants de produits alimentaires qui emploient le sucre comme matière première.

C'est pour eux un grand avantage, car jusque-là, ces industriels étaient bien déchargés de l'impôt, mais seulement pour le sucre reconnu à l'analyse, et le fruit en absorbait une certaine quantité qu'il

(1) Il faut noter que ce pays n'usa pas de la faculté que lui laissait la Convention et que dans le décret du 20 août 1903, il admit comme taux de la surtaxe douanière le chiffre de 5 fr. 50.

transformait en glucose impossible à distinguer du glucose naturel du fruit. D'après l'article 4, ils ont au contraire franchise complète pour les produits destinés à l'exportation.

L'article 2 de la loi de 1903 et la loi du 9 juillet 1904 édictent des mesures prises en application de la Convention, relativement à la fixation à 6 francs et 5 francs 50 du taux de la surtaxe douanière, et à l'établissement du régime d'exercice avec surveillance de jour et de nuit.

Enfin, on discuta longuement en 1903, une question qui ne se rattache pas directement à notre étude, mais qui vu son importance, ne peut nous laisser indifférent : c'est celle du sucrage des vins.

Pendant longtemps, par suite de la crise phylloxérique qui avait ravagé les vignobles, on avait dû remédier à l'insuffisance des récoltes, en permettant aux producteurs de substituer aux vins naturels, des vins de sucre, et c'est dans le but de favoriser cette fraude légale, si l'on peut ainsi dire, que les lois de 1884 et 1887 avaient abaissé le taux de l'impôt sur le sucre destiné à cet usage respectivement à 50 et 24 francs. Mais, il arriva un moment où les vignobles ayant été reconstitués, les viticulteurs souffrirent plutôt de la surproduction et de la mévente que de l'absence du fruit, aussi, ils demandèrent qu'on restreignit le droit de sucrer les vins. Satisfaction leur fut donnée dans la loi du 29 décembre 1900, qui limita à 40 kilogrammes par membre de la famille, la quantité de sucre nécessaire à la consommation

ordinaire, la consommation familiale, qui seule bénéficiait du droit réduit de 24 francs. La Convention de Bruxelles vint alors jeter le trouble dans cette organisation, en établissant un régime de droit commun plus avantageux que l'ancien régime de faveur. Les députés des régions de vignobles demandèrent alors que les vins de sucre soient complètement prohibés. Le gouvernement et la majorité du Parlement se bornèrent dans l'article 7, à édicter des prescriptions pour limiter à la consommation familiale le sucrage des vins et à élever les pénalités prévues par la loi du 6 avril 1897, relativement aux vins de sucre destinés à la vente.

Dès lois ultérieures complétèrent celle de 1903. Le décret du 14 août 1903, à titre de disposition transitoire, accordait aux sucres entreposés avant la fin de la campagne 1902-1903, c'est-à-dire avant le 1er septembre 1903, le bénéfice de la prime d'exportation telle qu'elle existait sous l'empire de la loi de 1897, à la seule condition qu'ils fussent exportés dans le délai maximum de trois ans. Cette mesure a son histoire : disposition semblable avait été prise par l'Autriche-Hongrie dans sa loi du 31 janvier 1903. M. Rouvier, président du Conseil, avait énergiquement protesté à la tribune du Sénat dans le courant du mois de février suivant, contre cette attitude. L'Allemagne avait joint aux nôtres, ses doléances et l'incident fut déféré à la Commission permanente. Celle-ci ne vit là, rien que de très correct et admit à l'encontre de tous, que rien dans le texte de la Con-

vention n'interdisait une semblable disposition. L'Allemagne et la France n'avaient donc qu'à s'incliner et à suivre. C'est ce qu'elles firent et cette dernière seule limita le privilège à trois ans.

Deux lois enfin, toutes les deux du 5 juillet 1904, exonéraient de l'impôt, l'une, les sucres employés à la brasserie ; l'autre, les sucres destinés à l'alimentation du bétail. La première visait surtout le développement de la consommation du sucre : la deuxième, dont le principe avait été discuté et expressément admis au sein de la Conférence, tendait au contraire à favoriser l'agriculture.

Toutes ces mesures, quand elles sont venues brusquement se substituer à l'ancien régime, le premier septembre 1903, ont eu, comme bien l'on pense, une sérieuse répercussion sur le marché des sucres. Il nous a paru curieux de la noter. Commençons par la France :

Cours du sucre raffiné de 1re qualité à la Bourse de Paris

Dates	Cours par 100 kilogr.	Montant de l'impôt	Prix impôt déduit
1er août 1903.....	93f 50	64f »»	29f 50
31 août 1903.....	95 50	64 »»	31 50
1er septembre 1903.....	60 »»	27 »»	33 »»

Le prix du sucre augmentait donc un peu, nous verrons pourquoi et malgré cela, grâce au sacrifice que s'était imposé le Trésor, le consommateur pouvait se procurer la même quantité de ce produit pour plus d'un tiers moins cher.

En Allemagne, le même phénomène pouvait se constater et le cours du sucre baissait à peu près dans les mêmes proportions.

Cours moyens du sucre raffiné de première qualité à la Bourse de Magdebourg :

Dates	Cours en marks (par 50 kilogr.)	Cours en francs (100 kgs)	Impôt	Prix impôt déduit
1er août 1903.	29 m. 70	74f 25	25f »»	49f 25
1er sept. 1903.	20 m. 95	52 375	17 50	34 875 (1)

Le consommateur payait le sucre au 1er août, 74 fr. 25. et au 1er septembre, 52 fr. 375 les 100 kilogrammes, soit un écart de 21 francs 875 et comme le dégrèvement fiscal n'était que de 7 fr. 50, c'est donc qu'il contribuait à l'alimentation de la caisse du cartel pour 14 fr. 375 par 100 kilogrammes de sucre raffiné.

En Autriche-Hongrie, aucune réduction d'impôt n'avait été accordée et on enregistrait encore les mêmes résultats.

Cours du sucre raffiné de première qualité à la Bourse de Prague :

Dates	Cours en couronnes par 100 kg.	Cours en francs	Impôt en francs	Prix impôt déduit
1er août 1903.....	85 c.	89f 25	39f 90	49f 35
1er septembre 1903..	73 c.	76 65	39 90	36 75

(1) Circulaire hebdomadaire des fabricants de sucre, n° 6, septembre 1903, page 8.

Ici l'écart représentant tout entier la part du cartel est de 14 fr. 60.

Ceci nous montre encore, combien les producteurs français avaient tort de se plaindre de ce que la Conférence de Bruxelles ait abouti. Ils avaient tout à craindre de concurrents aussi avantagés. Qu'auraient-ils fait, si un accord international n'était venu mettre le terme à cet état de choses ? Ne pouvant eux-mêmes former un cartel, ils auraient demandé à l'Etat de nouveaux sacrifices, mais il est assez vraisemblable que le Gouvernement, non plus que le Parlement ne s'y fussent prêtés, cette fois. En tout cas, ils n'auraient pas pu le faire de façon à rivaliser avec les primes de cartel et ce n'était plus, dès lors, la réduction des exportations qu'il fallait prévoir, mais leur disparition complète : l'industrie française aurait dû, après une crise lamentable, se contenter de la fourniture du marché intérieur, sans que celui-ci eut été préalablement développé.

CHAPITRE II

La situation en France après 1903

§ 1. — *La crise de 1905*

Nous avons cru bon de commencer par examiner un évènement malheureux qui troubla les premiers

temps de la mise en vigueur de la Convention, fut la cause de fluctuations dans les cours et de troubles sur le marché des sucres : nous voulons parler de la crise sérieuse qui se fit sentir vers 1905.

Nous allons en retracer la genèse : La loi de 1897 avait fortement encouragé la production, ainsi que nous le savons ; elle avait même poussé à la surproduction si bien qu'au 1er septembre 1903, les stocks, existant dans les fabriques et dans les entrepôts français, s'élevaient à 485.285 tonnes, soit plus que la consommation d'une année. Il s'ensuivit que les cours fléchirent : la cote de la Bourse de Paris, en janvier 1904, était de 24 francs. Les financiers avaient au contraire pensé, que la Convention aurait pour effet de restreindre la production, de raréfier le produit sur le marché, et comptant sans les stocks ils avaient spéculé à la hausse. Le résultat, c'est que, dès cette époque, plusieurs faillites retentissantes furent déclarées. L'agriculture avait déjà tiré un enseignement de ce début et elle avait réduit notablement ses emballements. Les effets de cette mesure de précaution furent encore accentués par ce fait, que la sécheresse survint qui fit manquer la récolte, si bien que pour la campagne 1904-1905 la production tomba à 562.736 tonnes, alors qu'en 1902-1903 elle avait atteint 776.158 tonnes. La production tombait donc, sans que les stocks puissent combler le déficit, et tandis que la consommation tendait au contraire à augmenter par le fait de l'abaissement de l'impôt en ce qui concerne la consommation ménagère et,

aussi, parce que la sécheresse, mauvaise pour la betterave est très bonne pour les fruits : la confiserie absorba donc une grande quantité du sucre produit et pour le reste les lois naturelles de l'offre et de la demande s'appliquèrent implacables. La hausse s'ensuivit, encore accrue par les spéculateurs qui depuis longtemps l'attendaient. Le cours s'éleva pour le sucre raffiné blanc n° 3 (c'est sur ce sucre que sont basés les cours officiels de la Bourse de Paris) à 29 fr. 37 en septembre 1904, à 45 fr. 25 en janvier 1905. Le Bulletin officiel des fabricants de janvier 1905 fit alors pressentir que le sucre manquerait et engagea à augmenter pour la campagne 1905-1906 les emblavement dans de notables proportions. Les betteraviers suivirent ce conseil et là encore, la nature fortifia les mesures prises par eux. La température fut à souhait et la récolte fut splendide, le rendement à l'hectare augmenta de plus d'un quart, la producton s'éleva à 984.671 tonnes, mélasses comprises. Dès lors, en attendant que cette récolte qui s'annonçait si bien fut livrée à la consommation, on restreignit les achats autant que possible, et la baisse se fit aussitôt sentir entraînant avec elle, la ruine des spéculateurs, des intermédiaires qui leur avaient fait crédit, désorganisant les maisons les plus sérieuses de Paris et leur faisant subir des pertes considérables. Le sucre blanc qui cotait en janvier 1905 : 45 fr. 25, ne valait plus au début de septembre de la même année que 24 fr. 62.

C'était la fin de la crise, elle avait produit comme

nous l'avons vu tout un bouleversement chez les producteurs. Elle eut sa répercussion sur le consommateur et sur le produit de l'impôt. Elle explique les grandes variations des chiffres pour les campagnes 1904-1905 et 1905-1906, dans les statistiques qui vont nous servir, pour l'étude que nous entreprenons maintenant, des effets de la Convention aux points de vue économique et fiscal sur les divers intéressés, tels qu'ils se sont révélés depuis sa mise en vigueur.

§ 2. — *Intérêt du consommateur*

Le consommateur ne pouvait évidemment que se réjouir du changement de régime qui lui procurait une diminution aussi large de ses charges.

A-t-il répondu à l'appel pressant qui lui était fait par la loi de 1903 Oui, et il le fit même au-delà des espérances, ainsi que le montrent ces chiffres (1) :

Consommation du sucre raffiné en France

Années	Tonnes
1898	426.959
1899	439.030
1900	455.454
1901	423.695
1902	451.517
Moyenne 1898-1902	*439.331*

(1) *Revue de science et législation financière*, 1908, page 494. — Nous avons omis à dessein l'année 1903 qui, à cheval sur les deux régimes, ne pouvait nous être que d'une utilité secondaire.

Années	Tonnes
1904	592.532
1905	526.111
1906	580.958
1907	585.426
Moyenne 1904-1907	*571.256*

La moyenne annuelle après 1903 a donc dépassé celle de la période précédente de 131.925 tonnes, soit un accroissement de plus de 30 pour cent. Nous voyons que cela dépassait toutes les espérances. M. Caillaux prévoyait pour 1904 une augmentation de 20 pour cent seulement, elle a été bien plus considérable. C'est d'autant plus remarquable que, dans la seconde période, nous avons l'année 1905 qui, pour les raisons que nous savons, enregistre un ralentissement notable. Si, faisant abstraction de cette année nous envisageons les trois autres chiffres, nous trouvons une moyenne annuelle de 186.000 tonnes environ, soit un accroissement de 33,5 pour cent. Ce résultat doit, il est vrai, être corrigé par le fait que chaque année, la consommation par suite du développement de la population, ou pour toute autre cause, augmentait de 7 à 8.000 tonnes, mais c'est insignifiant.

D'ailleurs les résultats que nous avons enregistrés ci-dessus sont corroborés par ce fait que la consommation par tête d'habitant a augmenté dans les mêmes proportions. De 11 kilogrammes 3 qu'elle était en moyenne pour les années antérieures à 1902, elle a passé à 14 kilogr. 5 par an après 1903.

Le résultat de la suppression des primes pour le consommateur français, c'est donc ainsi que le dit M. Truchy de lui procurer le moyen « de manger 100 millions de kilogrammes de sucre de plus et de dépenser 100 millions de francs de moins. »

§ 3. — *Intérêt du producteur*

I. — Les betteraviers et la culture

Si la consommation a augmenté, la production a par contre diminué : l'agriculture a ensemencé un nombre moindre d'hectares, et les fabriques, recevant moins de matière première, ont obtenu moins de sucre.

Les ensemencements pendant les six années antérieures et les six années postérieures (y compris 1903) à la suppression des primes sont les suivantes (1) :

Années	Hectares ensemencés en betteraves	Années	Hectares ensemencés en betteraves
1897	231.054	1903	236.874
1898	237.169	1904	203.772 (2)
1899	265.624	1905	276.331 (2)
1900	302.366	1906	207.170
1901	312.465	1907	211.601
1902	248.685	1908	204.400
Moyenne	*266.237*	*Moyenne*	*223.424*

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances.*
(2) Écarts dus à la crise de 1905.

Malgré les fluctuations annuelles et les sauts subits, on peut voir que les surfaces ensemencées croissaient constamment sous le régime des primes. Après 1903, elles se maintiennent — avec cependant une légère tendance à s'abaisser — autour d'un même chiffre qui est sensiblement inférieur à celui du commencement de la période précédente.

Les emblavements ayant été restreints, on a, naturellement moins récolté. Voici en effet, le tableau des betteraves mises en œuvre, avant et après la suppression des primes. (1).

Betteraves mises en œuvre en France

Campagnes	Tonnes	Campagnes	Tonnes
1898-1899	6.105.615	1903-1904	6.505.048
1899-1900	7.394.476	1904-1905	4.669.455
1900-1901	8.717.439	1905-1906	8.415.808
1901-1902	9.350.852	1906-1907	5.475.384
1902-1903	6.266.946	1907-1908	5.505.660
Moyenne	*7.567.060*	*Moyenne*	*6.114.271*

Le prix de la betterave au lieu de diminuer comme avant 1903 reste stationnaire et il semble qu'on soit arrivé au coût minimum de production. Faisant abstraction des fluctuations dans les cours de certaines années, dues à des crises ou à la température, le cours oscille autour du même taux de 22 fr. 40 (mo-

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée.*

venue, si on laisse de côté la campagne exceptionnelle 1905-1906) qui est légèrement inférieure au cours le plus bas pendant la période précédente :

Campagnes	Prix de la tonne de betteraves	Campagnes	Prix de la tonne de betteraves
1898-1899	30f 24	1903-1904	22f 39
1899-1900	30 06	1904-1905	22 23
1900-1901	29 71	1905-1906	24 61
1901-1902	25 45	1906-1907	21 78
1902-1903	23 01	1907-1908	22 71
Moyenne	*27 69*	*Moyenne*	*22 74*

Tous ces résultats semblent corroborer l'opinion de M. Ribot qui défendant en 1902 le régime des primes, disait qu'il avait profité à l'agriculture. Nous nous sommes ralliés à cette opinion. Une indication nous est fournie à ce sujet, par ce tableau que nous avons dressé et qui nous montre la somme globale et le revenu par hectare que l'agriculture a pu retirer de son industrie de la betterave.

Campagnes	Revenu global en milliers de francs	Revenu par hectare en francs
1898-1899	184.634	778.53
1899-1900	222.278	836.58
1900-1901	258.895	856.23
1901-1902	237.979	761.61
1902-1903	144.121	579.45
Moyennes	*209.581*	*762.40*

Campagnes	Revenu global en milliers de francs	Revenu par hectare en francs
1903-1904	145.648	614.86
1904-1905	103.802	509.40
1905-1906	207.113	749.51
1906-1907	119.254	575.63
1907-1908	125.034	590.89
Moyennes	*140.350*	*628.06*

Les betteraviers ont donc été obligés de restreindre leur culture qui était devenue moins rémunératrice. C'est un recul qu'il convient de regretter, mais pas outre mesure, car ce n'est qu'un recul ; la betterave n'est plus seulement usitée par l'industrie sucrière, elle a trouvé d'autres débouchés, la distillerie par exemple. Cela lui fournit un élément de hausse qui, s'il n'est pas profitable aux sucriers laisse du moins espérer pour les betteraviers une ère nouvelle de prospérité.

II. — Les fabriques et les raffineries

La Convention de Bruxelles porta un grave préjudice à la sucrerie indigène, on s'y attendait. Une des conséquences, ce fut tout d'abord de faire diminuer le nombre des fabriques (1).

---

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée,*

Campagnes	Nombre de fabriques	Campagnes	Nombre de fabriques
1898-1899	344	1903-1904	292
1899-1900	339	1904-1905	270
1900-1901	334	1905-1906	292
1901-1902	332	1906-1907	273
1902-1903	319	1907-1908	255
Moyenne	*334*	*Moyenne*	*276*

Les conditions de la concurrence devenaient de plus en plus dures et nécessitaient, ainsi que nous l'avons dit, un renouvellement fréquent du matériel. Les plus forts seuls purent résister, les autres fermèrent leurs portes ou s'employèrent à la distillerie.

C'est ainsi que, si pendant la campagne 1905-1906 nous constations une recrudescence du nombre des usines, cela tient à ce que plusieurs de ces anciennes sucreries, maintenant occupées à distiller, avaient pour l'occasion et en raison de l'affluence particulièrement exceptionnelle de la betterave, repris pour cette campagne-là, la fabrication du sucre.

La restriction du nombre des usines tenait, cette fois, surtout à ce que le travail avait dû être restreint. La matière première arrivait à l'usine en moins grande quantité, comme nous l'avons vu ; d'autre part, les colonies continuaient toujours à nous envoyer la même quantité de sucre brut, environ 100.000 tonnes par an, les sucres étrangers étaient plus que jamais prohibés, si bien que comme les fabriques, les raf-

fineries durent limiter leur travail et le total de la production a atteint (1) :

Production du sucre en France

(Quantité exprimée en sucre raffiné, en y comprenant les mélasses)

Campagnes	Tonnes	Campagnes	Tonnes	Campagnes	Tonnes
1893-94	514.789	1898-99	737.902	1903-04	727.267
1894-95	704.454	1899-00	869.201	1904-05	562.736
1895-96	593.647	1900 01	1.040.294	1905-06	984.671
1896-97	668.546	1901-02	1.051.931	1906-07	682.851
1697-98	730.067	1902-03	776.158	1907-08	656.832
Moyenne	*642.300*	*Moyenne*	*895.097*	*Moyenne*	*722.871*

La diminution est donc assez sensible. La moyenne quinquennale des campagnes postérieures à 1903 est cependant supérieure à celle des campagnes précédant la loi de 1897. On en est à peu près au même point qu'au moment de la promulgation de cette loi.

Les exportations devaient forcément suivre elles aussi ce mouvement de baisse. On produisait moins, on consommait davantage, il nous restait donc moins à expédier à l'étranger. Et même il semble que la baisse aurait dû être plus sensible que nous n'allons le constater. S'il n'en est rien, c'est grâce à l'existence de nos stocks en 1903. Voici les chiffres :

(1) *Revue de science et législation financière*, 1908, page 194.

Exportations totales (commerce spécial)
(Quantités exprimées en sucre raffiné)

Années	Tonnes	Années	Tonnes
1898	300.131	1903	207.866 (1)
1899	370.367	1904	283.089
1900	568.102	1905	292.209
1901	640.721	1906	275.711
1902	334.881	1907	302.875
1903	207.866 (1).		
Moyenne	*470.345*	*Moyenne*	*272.350*

Etant donné que la moyenne 1890-1896 est d'environ 250.000 tonnes, nous constatons le même mouvement que pour la production : retour de l'industrie à ce qu'elle était un peu avant 1897.

A ce propos une remarque est nécessaire. M. J. Chailley, député, dans son rapport sur la loi du 30 janvier 1908 (1) se faisant l'interprète des doléances de l'industrie sucrière, dit que malgré que la production ait été limitée, chaque campagne se solde encore par des stocks qui restent dans les entrepôts des raffineurs. Nous croyons que cela est faux. Si nous faisons en effet la somme des chiffres de la consommation et des exportations, que nous retranchions du total, ceux de la production, nous trouvons que pour la période 1898-1902 la différence moyenne par

---

(1) Primes abolies au 1er septembre 1903.
(2) Rapport de J. Chailley dépose le 21 janvier 1908, annexe 1160. — *Journal officiel*, 29 avril 1908, page 76.

année est d'environ 13.000 tonnes, alors que pour la période 1904-1907 elle est, si on laisse de côté l'année exceptionnelle 1905 de 232.000 tonnes et si on en tient compte de 108.000 tonnes. Cela montre que, non seulement, l'industrie ne peut se plaindre de subir une augmentation de ses stocks, mais si on en croit ces chiffres, tous officiels, elle peut même écouler ceux existants.

Les ouvriers des fabriques et des raffineries furent naturellement renvoyés en partie et ils furent ainsi privés de leur gagne-pain. Les progrès du machinisme et la restriction de la production furent cause qu'on travailla pendant un temps plus court et que les bras furent employés en quantité moins considérable. Voici des chiffres qui le montrent en ce qui concerne les fabriques (1).

Nombre de journées de travail dans les fabriques de sucre

Campagnes	Hommes	Femmes	Enfants
1897-1898	3.832.433	350.246	207.173
1902-1903	4.388.172	390.020	247.704
1907-1908	2.289.035	240.235	98.185

Ceux qui ne furent pas renvoyés ne souffrirent pas cependant de la crise que traversaient les patrons. Leurs salaires continuèrent à augmenter normale-

(1) *Bulletin de statistique et législation comparées,*

ment, en même temps que leurs charges nouvelles, résultant, soit de l'accroissement du coût de la vie, soit de ce que l'impôt est toujours plus lourd, venaient peser sur eux. Ils se sont élevés d'environ 5 pour cent en cinq ans (2).

Salaires moyens dans les fabriques (en francs et par journée)

Campagnes	Hommes	Femmes	Enfants
1898-1899	3.79	1.88	1.55
1899-1900	3.87	2.06	1.66
1900-1901	3.97	2.17	1.65
1901-1902	3.98	2.20	1.73
1902-1903	3.97	2.18	1.71
Moyennes	*3.92*	*2.10*	*1.66*
1903-1904	3.98	2.15	1.69
1904-1905	4.03	2.13	1.67
1905-1906	4.07	2.18	1.73
1906-1907	4.24	2.26	1.75
1907-1908	4.20	2.26	1.75
Moyennes	*4.08*	*2.20*	*1.72*

Ces salaires ne sont pas brillants, mais enfin, ce ne sont pas non plus des salaires de famine. Ils sont suffisants pour qu'un ouvrier économe et laborieux puisse gagner paisiblement sa vie et mettre de côté

(1) *Bulletin de statistique et législation comparées.*

un peu d'argent qui lui permettra, quand approchera la vieillesse, de prendre quelque repos.

Les résultats acquis relativement à l'industrie sucrière sont donc les suivants : Fabriques et raffineries ont dû restreindre leur activité. Plusieurs d'entre elles ont été obligées de chercher ailleurs une occupation que ne pouvait plus leur fournir le travail de la betterave ou des mélasses. La réduction de la production a entraîné la restriction des exportations dans une notable proportion. Les ouvriers ont été employés en moins grand nombre et pendant un temps moindre, mais les salaires n'ont pas pati. La situation se résume, nous l'avons plusieurs fois constaté, en un recul qui nous reporte à une époque un peu antérieure à la loi de 1897, avant que les primes produisent leur maximum d'effet. Cette situation, nous nous y attendions — et on ne pouvait aboutir à quelque chose de mieux. — Les résultats que nous avons enregistrés se relient d'ailleurs très bien entre eux et nous montrent très bien ce qui s'est passé à partir de 1903. Jusque-là, par suite de la concurrence acharnée qui existait aussi bien sur les marchés étrangers que sur notre propre marché, notre industrie avait dû se contenter d'une part de bénéfices assez minimes. Elle avait fait siennes les primes directes et pour le reste, notamment le gain normal qu'elle était en droit de retirer, elle l'avait abandonné soit à l'agriculture, soit aux acheteurs. Quand la loi de 1903 vint lui enlever ce profit, sur lequel elle avait basé ses calculs, elle songea tout naturellement à reprendre

sa place dans le partage des bénéfices, qu'elle avait laissé envahir. Elle se fit un trou et refoulant d'un côté les betteraviers à qui elle paya moins cher la matière première, d'un autre côté les consommateurs à qui elle vendit, nous l'avons constaté, plus cher son produit, elle réussit à se créer une rémunération pour son travail et ses capitaux engagés. Mais ce geste eût sa répercussion, tout d'abord sur l'agriculture qui, trouvant moins rémunérateur de faire de la betterave restreignit ses emblavements, puis sur le consommateur, mais ici, un tiers élément vint empêcher que la conséquence normale s'en suive ; le dégrèvement fiscal fit que non seulement le consommateur ne s'abstint pas de manger du sucre, mais qu'il en mangea davantage, le prix en étant devenu moins élevé en dépit de la part prélevée sur lui par l'industrie. Comme toute action est suivie de réaction, la réduction des emblavements entraîna la réduction de la production et le développement du marché intérieur fit que les fabricants et raffineurs, négligèrent pour ce débouché merveilleux qui s'ouvrait à leur portée, leur ancien débouché principal ; ils n'eurent plus besoin de courir au loin placer leur produit, ils réduisirent leurs exportations. Au total, ce qu'il y a de nouveau donc, en même temps que le régime, c'est que la consommation n'ayant pas complètement comblé la lacune faite par la diminution des exportations, la production dût se limiter. C'est certainement un fâcheux résultat. Doit-on pour cela conclure à l'échec de la Conférence ? Nous verrons que non.

Contentons-nous pour le moment de constater les faits, plus tard nous jugerons.

§ 4. — *Intérêt du Trésor*

Comme nous l'avions fait pressentir en examinant la loi du 23 janvier 1903, le Trésor a perdu au dégrèvement. L'accroissement de la consommation n'a pas compensé l'abaissement de la taxe : ces chiffres le prouvent :

Produit de l'impôt (en milliers de francs)

Années	Produit	Années	Produit	Années	Produit
1893	194.843	1898	181.273	1904	149.131
1894	193.846	1899	200.627	1905	133.452
1895	188.808	1900	183.599	1906	146.318
1896	191.843	1901	164.828	1907	156.566
1897	184.640	1902	173.362	1908	160.520
Moyenne	***190.796***	*Moyenne*	***180.738***	*Moyenne*	***149.198***

La moins value est d'autant plus sensible que pendant la période d'application de la loi de 1897, nous n'avons pas tenu compte dans le produit de l'impôt des taxes de fabrication et de raffinage de 5 francs par 100 kilogrammes, destinés à être réparties entre les sucres indigènes exportés. Il est vrai que nous n'avons pas tenu compte davantage des primes distribuées aux sucres coloniaux, qu'il conviendrait de défalquer. Le montant de toutes ces primes : primes

à l'exportation et détaxes de distances a atteint (1) :

Campagnes	
1896-1897	6.974.956' 79
1897-1898	19.503.943 55
1898-1899	11.216.939 66
1899-1900	21.287.517 63
1900-1901	21.530.762 15
1901-1902	12.628.436 11

Soit au total 93 millions de francs et une moyenne annuelle de 15 millions et demi.

Il faut enfin noter que le produit de l'impôt a perdu le caractère d'instabilité qu'il présentait avant 1903. Il monte maintenant, rationellement, en suivant à peu près la consommation qui, elle-même, progresse d'un mouvement presque mathématique, ressentant à peine les fluctuations qui pèsent sur l'industrie et proviennent de la température ou de l'état des récoltes. Les droits sur le sucre sont donc devenus de tout repos pour le ministre des finances, dans le rôle qui lui incombe de dresser le budget des recettes, et c'est là un avantage de la plus haute importance.

§ 5. — *Conclusion*

Maintenant que nous avons enregistré les effets de

---

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée,* 1902, t. I, p. 41.

la Convention de Bruxelles, essayons d'en tirer quelques conséquences. La question ne se pose pas de savoir, si nous avons eu raison ou non d'y adhérer : nous n'étions pas libres du choix, nous avons eu en quelque sorte la main forcée. Ce qu'il convient de se demander, c'est si nous devons ou non nous réjouir de son intervention en ce qui concerne notre pays. Lors de son apparition, elle fut l'objet d'appréciations très diverses, mais ceux qui s'érigeaient ainsi en critiques, étaient encore sous l'influence de la lutte ardente qu'ils venaient de soutenir pour ou contre la suppression des primes, de plus ils préjugeaient des résultats, mais sans les connaître : cela leur donnait une tendance à voir tout rose ou tout noir. Aujourd'hui, le temps nous a soustrait aux diverses influences et l'éloignement nous rend plus libres, nous avons le précieux appoint de chiffres, soigneusement et tous officiellement recueillis, aussi nous espérons pouvoir formuler notre jugement avec plus de sang-froid et trouver dans les faits un enseignement plus précis et plus concluant.

Nous savons que depuis 1903 notre industrie sucrière a souffert : betteraviers, fabricants, raffineurs en perdant en partie, la fourniture des marchés extérieurs ont dû restreindre, voire même, anéantir leur production. Les ouvriers ou du moins une partie d'entre eux ont dû quitter l'usine qui jusque-là leur permettait de gagner leur pain. Les industries annexes : la métallurgie, la mécanique ont aussi souffert par contre-coup.

C'est à ces résultats certainement très malheureux que l'on a abouti. Il est très regrettable qu'une telle crise sévisse sur une industrie qui concourt dans une aussi large mesure à la richesse nationale. Mais, avant de se lamenter, ne conviendrait-il pas que les intéressés rassemblent tous les éléments de la question et voient un peu ce qui serait arrivé si la Convention de Bruxelles n'était venue marquer le terme de la lutte épuisante pour tous, à coup de primes. L'issue fatale de cette lutte si on avait laissé faire les choses, c'était la ruine presque totale de notre industrie. Remémorons-nous en effet, les faits significatifs qui illustrèrent les dernières années du régime de protection. D'un côté, nous avons vu les producteurs hypnotisés par le désir de prendre une part toujours plus grosse des primes accordées par l'Etat, constituer des stocks et les rendre tous les jours plus considérables. D'un autre côté, nous avons assisté à la naissance des cartels allemand et austro-hongrois qui, grâce à leur argent, tendaient à élever sur les marchés tiers, une barrière tout aussi infranchissable pour nous, qu'auraient pu l'être les droits de douane les plus prohibitifs. Qu'allait-il advenir si on laissait les évènements suivre leur cours ! La crise allait se développer petit à petit sans que nous y prenions garde, sans que nous songeions à l'enrayer, tant était grande la quiétude que nous avons vu régner chez nos producteurs, et elle allait éclater soudainement, brusquement avec un tel degré d'acuité que rien n'aurait pu alors sauver notre industrie de

la débâcle, quand, exclus de tous les marchés extérieurs, nous serions restés en face du marché national avec des stocks équivalents à la consommation intérieure de plusieurs années. Et c'était la seule perspective qui nous était réservée. Pour nous rendre compte du mal, songeons un peu à ce qui serait advenu si une année exceptionnellement abondante, comme l'année 1905 était venue nous surprendre dans cette situation.

Au lieu de souffrir tous ces maux, nous avons donc pu les ramener à des proportions moindres : la consommation nationale sagement encouragée a augmenté régulièrement, à mesure que la fourniture des marchés étrangers nous a été enlevée, de façon à ce que les producteurs ne s'en ressentent pas trop. Ceux-ci ont fait un saut de cinq ou six ans en arrière et leur situation ne s'améliore pas encore beaucoup, mais elle n'empire pas non plus; elle leur laisse au contraire l'espérance de voir revenir une ère nouvelle de prospérité. Le sucre est un produit qui a fait ses preuves, on peut avoir confiance dans son avenir, maintenant surtout que rien n'entrave plus son développement. Ce que nous avons perdu du côté des exportations, ce que nous perdrons, nous pouvons le retrouver sur le marché national. Le consommateur français fournit un débouché plein de promesses. Il l'a déjà mon-il a répondu au premier appel qu'on lui a lancé, il peut mieux faire encore ; il n'a donné qu'une faible partie de sa mesure et on peut encore attendre beaucoup de lui. Déjà, il sucre davantage son café, c'est

bien ; mais il emploiera bientôt ce produit à d'autres usages : il faut le lui conseiller. On a dit plaisamment à ce propos que les cuisinières n'ont pas coutume de lire les économistes, et que les économistes de leur côté ne poussent pas le dévouement jusqu'à faire des tournées de propagande dans les offices. Cela est vrai. Mais il y a une éloquence qui les convaincra mieux que tout, c'est l'éloquence des chiffres. Les réclames savamment faites aux devantures des épiciers au détail, une large publicité à la sixième page de leur journal auront bien vite fait de les renseigner et de les amener à confectionner en large abondance ces mets succulents que sont les confitures, fruits confits et autres, parce qu'outre leur heureuse fonction nutritive, ils ont désormais l'avantage d'être peu coûteux.

Une source de débouchés pour l'industrie sucrière, c'est encore la préparation industrielle de ces choses de bouche, dans laquelle nous excellons en France, qui a déjà reçu quelque extension et qui peut encore en recevoir beaucoup, maintenant que nous n'avons plus à redouter la concurrence écrasante de l'Angleterre, puisque nous avons le sucre au même prix qu'elle. Un autre débouché, c'est encore la brasserie, puis la distillerie, et peut-être arrivera-t-on à trouver d'autres industries analogues qui useront pareillement de ce produit. L'agriculture, enfin, a reconnu qu'il lui était précieux. On raconte que le gagnant du raid militaire Paris-Deauville 1903 était un cheval entraîné par une alimentation de trois kilogrammes de sucre par jour. Ce n'est qu'un commencement et son

usage se répandra peu à peu parmi les éleveurs de bétail.

Ainsi donc, en mettant les choses au pire, et en admettant que nos exportations se trouvent dans un temps plus ou moins lointain anéanties, ce qui est pour le moins incertain, puisque maintenant encore, leur chiffre reste stationnaire et tend même plutôt à augmenter, nous aurons trouvé dans la consommation nationale de quoi combler le trou qui aura ainsi été fait.

La Convention de Bruxelles a encore eu pour résultat de faire subir une perte à notre Trésor, mais c'est bien compensé par la sécurité qu'elle nous a donné relativement à l'équilibre de notre budget.

Et que reste-t-il donc de toutes les accusations portées contre l'œuvre de la Conférence ? Ceci, d'avoir fait subir à notre industrie un simple recul beaucoup plus relatif qu'absolu et dans les conditions que nous savons. C'est vraiment bien peu de chose comparativement aux heureux résultats qu'elle nous a fait enregistrer : la mise à la portée de tous de ce produit de première nécessité qu'est le sucre, l'encouragement donné à tous les français de consommer toujours davantage de ce produit sain et reconstituant suffisent à justifier et même à glorifier l'accord auquel nous le devons. Et la politique, qui, en dépit de tout, est arrivée à cela est une bonne politique démocratique.

Aussi nous n'hésitons pas à nous rallier à cette opinion d'un économiste distingué, qui a dit que la Convention de Bruxelles est l'évènement économique le plus considérable et le plus heureux de ces derniers temps.

CHAPITRE III

LA SITUATION EN DEHORS DE FRANCE APRÈS 1902

Les progrès du sucre de canne. — La situation en Allemagne en Autriche-Hongrie. en Angleterre. en Russie.

Nous savons quels furent les résultats de la mise en vigueur de la Convention de Bruxelles chez nous. Nous allons rechercher quels ils furent en dehors de la France.

Il est tout d'abord une question qui ne laissait pas que d'être inquiétante en 1902 et qui mit beaucoup d'esprits en émoi, c'est celle du sucre de canne. Le sucre de betterave disait-on en effet, doit son succès beaucoup plus à la protection des pouvoirs publics et à la volonté humaine, qu'à la nature, à la supériorité de nos capitaux et de nos méthodes de travail. Maintenant que la protection des pouvoirs publics allait manquer, qu'allait-il advenir ? On répondait généralement que l'invasion de l'Europe par le sucre exotique était probable, qu'en tout cas, le marché anglais allait nous être ravi avant peu. L'attitude de l'Angleterre, sa déclaration au protocole de clôture relativement à ses colonies autonomes, nous remplissaient d'incertitude et de crainte. Les menées des États-Unis, d'autre part, qui choisissaient juste ce moment pour encourager leurs principales colonies :

Cuba, les Philippines, les îles Hawaï, à améliorer leur matériel et à le renouveler faisaient augmenter à nos yeux le péril. Qu'y avait-il de fondé dans ces prévisions ? Le danger était-il vraiment aussi grand qu'on le disait, ou bien n'était-ce qu'un péril sans portée, exagéré à dessein par les fidèles des primes, pour nous faire regretter, avec eux, le régime passé !

Recherchons la vérité dans les chiffres. La production mondiale était avant 1903 (1) :

Campagnes	Production en tonnes de 1.015 kilogr.
1860-1861	1.292.000
1870-1871	1.663.000
1880-1881	1.911.000
1890-1891	2.632.000
1897-1898	2.868.901
1898-1899	3.095.450
1899-1900	2.864.959
1900-1901	3.502.390
1901-1902	3.850.000

Moyenne des cinq dernières campagnes : 3.236.340

Soit en tonnes de 1.000 kilogrammes : 3.284.885.

D'autre part, la production mondiale de sucre de canne est devenue, depuis 1903, d'après *The Economist :*

---

(1) *Bulletin de statistique et législation comparée du ministère des finances*, 1902, t. I, p. 468.

Campagnes	Total cane
1902-1903	4.163941 tons.
1903-1904	4.220.395 —
1904-1905	4.565.114 —
1905-1906	4.913.000 —
Moyenne des 4 campagnes.	*4.465.612* —

soit une augmentation de près du tiers, si l'on en croit ces statistiques puisées à deux sources diverses, dont l'une n'a rien d'officiel (1).

Comparant la situation du sucre de canne à celle du sucre de betterave, on trouve que le premier fournissait pendant la campagne 1897-1898 : 37 pour 100, et pendant la campagne 1905-1906 : 50 pour 100 de la production totale et mondiale. Le péril est donc réel, et il se pourrait que dans la lutte déjà séculaire entre ces deux rivaux, ce soit le sucre de canne qui sortit définitivement vainqueur. Le péril est-il grand pour la France ? Moins que pour les autres pays. Même si ce qu'on redoute arrivait, nos conclusions ne seraient en rien changées, puisque nous pourrions toujours conserver notre marché national et que nous avons supposé que nos exportations pourraient être un jour ou l'autre anéanties. Si le sucre de canne venait à prendre un avantage si considérable qu'il puisse franchir la barrière formée par nos 6 francs de surtaxe douanière, la situation deviendrait alors inex-

(1) Nous avons cru pouvoir cependant les utiliser, faute de mieux, car la campagne 1901-1902 figure dans les deux tableaux avec un chiffre à peu près identique.

tricable. Il faudrait ou laisser la surtaxe à son taux et ce serait l'invasion, ou l'élever et les cartels allemand et austro-hongrois pourraient alors se reconstituer, mais nous n'en sommes pas là. Quoi qu'il en soit le péril est surtout grand pour les nations plus fortes que la nôtre, qui trouvent toujours un large débouché dans les expéditions à l'étranger, pour l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie en particulier. Ces deux pays ont en effet été moins touchés que nous par la Convention dans leur production et dans leur commerce extérieur.

D'une statistique que le *Bulletin de statistique et législation comparées* du ministère des finances publie après le Verzeichnis der Zùckerfabriken ùnd Raffinerien Deùtschlands ùnd des Aùslandes. XXV Jahrgang, il ressort que pour l'Allemagne la production a augmenté dans les proportions de 9.60 pour cent : de 1.879.000 tonnes qu'elle était pour les campagnes 1896-1897 à 1902-1903, elle a passé à 2.060.800 tonnes pour les campagnes allant de 1903-1904 à 1907-1908. Les exportations se chiffrent par un ralentissement bien inférieur au nôtre. Les moyennes sont pour les mêmes périodes que ci-dessus de 1.114.439 et 975.406 tonnes, soit une baisse de 12.40 pour cent seulement. En Autriche-Hongrie, même les exportations ont continué à augmenter : l'accroissement est de 5.80 pour cent avec, toujours dans les mêmes conditions, les moyennes de 682.129 et 721.931 tonnes. La production pour ce pays a passé dans le même temps de 1.043.513 à 1.256.083 tonnes, soit 20 pour cent en plus.

Cette situation d'ailleurs s'explique aisément : les industries allemande et austro-hongroise voyaient leurs avantages plus réduits que chez nous par la Convention puisque leurs primes étaient plus fortes, mais malgré cela, elles conservaient toujours la supériorité de l'avance qu'elles avaient su prendre, du combustible, de la main-d'œuvre, des frais de transport moins onéreux et elles restaient dans une situation privilégiée par rapport à la nôtre. Leurs exportations étaient plus atteintes que leur production et cela est encore rationnel : nous avons noté la même chose en France : cela tient à ce que tandis que les marchés extérieurs se fermaient, le marché national de ces pays, fortement développé en raison de la diminution des prix, comblait le vide laissé par la perte des débouchés extérieurs.

L'Angleterre avait, on se le rappelle, joué un rôle considérable à la conférence Elle avait, par son attitude énergique et dans le but de servir ses colonies, entraîné la conclusion de l'accord. Ce geste était beau et noble certes, mais il ne pouvait être tout à fait du goût du consommateur de la métropole. Avant 1903, les primes des différents Trésors, les primes des cartels étaient autant d'argent qui sortait de la poche des consommateurs allemands, austro-hongrois, français, pour aller dans celle du consommateur anglais. il lui était plutôt désagréable de renoncer du jour au lendemain à cette source féconde de profits et de se voir dans l'obligation de payer à son juste prix, un produit dont il usait si largement et qu'il avait payé

jusque là bien au-dessous de sa valeur. Si on ajoute que vers la même époque, en 1901, un impôt de consommation fut établi sur le sucre et vint encore en augmenter le cours, on comprendra que le mécontentement fut à son comble. On eut vite fait d'ailleurs de rejeter toutes les causes du mal sur la Convention de Bruxelles et le cabinet qui avait aidé à son avènement fut livré à la vindicte publique. On taxa sa politique d'absurde et malfaisante.

On protesta, mais la protestation n'alla pas cependant jusqu'à l'abstention. On consomma tout autant de sucre et, pour la diminution légère et relative qui ressort des chiffres ci-dessous, elle tient à ce que les industries de produits sucrés, jusque là si florissantes, durent restreindre leur travail.

Consommation du sucre en Angleterre (1)

Campagnes	Milliers de tonnes	Campagnes	Milliers de tonnes
1896-1897	1.418	1902-1903	1.517
1897-1898	1.507	1903-1904	1.607
1898-1899	1.463	1904-1905	1.516
1899-1900	1.523	1905-1906	1.712
1900-1901	1.738	1906-1907	1.717
1901-1902	1.844	1907-1908	1.700
Moyenne.	*1.582*	*Moyenne.*	*1.628*

Le mouvement de baisse révélé par ces chiffres est

(1) *Verzeichniss der Zuckerfabriken.*

d'autant moins considérable que pour la première période nous avons les campagnes 1900-1901 et 1901-1902 qui enregistrent de fortes augmentations tenant sans doute, à ce qu'à cette époque, industriels et marchands prévoyants faisaient leur provision pour le temps où les primes ne seraient plus.

Ceux qui se plaignaient, c'étaient les consommateurs et les fabricants de produits sucrés, ces derniers menant les autres et provoquant l'agitation (1). La campagne qu'ils menèrent s'illustre par la création de plusieurs ligues : en août 1904, la Free Sugar League, en décembre 1904, le Cobden-Club, et d'un journal spécial, pour défendre les intérêts en cause : The Sugar User's Journal.

Les arguments invoqués, c'était tout d'abord l'augmentation, d'autant plus difficile à admettre pour le consommateur que partout ailleurs le prix du sucre diminuait, ainsi que le prouve ce tableau (1) :

Prix de la livre de sucre (*lb* = 453 *grammes* 6).

1er mars	Prix à Londres	à Paris	à Berlin
1903	1 3/4 d	4 1/4 d	3 1/4 d
1904	1 3/4 d	3 d	2 3/4 d
1905	2 3/4 d	3 1/2 d	2 3/4 d
1906	2 d	3 d	2 1/4 d
1907	2 d	3 d	2 1/4 d

(1) Collection du journal des fabricants de sucre et de la circulaire hebdomadaire du syndicat des fabricants de sucre des deux années 1904 et 1905,

(2) *The Economist*, numéro du 28 décembre 1901.

Le résultat, c'était donc que, depuis la Convention de Bruxelles, on importait en Angleterre, à peu près la même quantité de sucre, mais qu'il coûtait 1/8 plus cher environ alors qu'ailleurs, il était vendu 1/4 et 1,3 meilleur marché.

On faisait encore ressortir que le seul but qu'avait poursuivi la Grande-Bretagne en participant à la réussite de la discussion de 1902 : la protection du sucre exotique des colonies de la Couronne, n'avait pas été atteint. Tandis que le sucre de canne en général avait reçu une heureuse impulsion de la Convention et avait augmenté sa production, les colonies anglaises au contraire n'avaient fait que reculer — ce qui prouve bien entre parenthèses que l'on se trompait en attribuant aux primes européennes l'espèce de torpeur dans laquelle elles se débattaient, et qu'il fallait en chercher la cause dans les mauvaises conditions de production dont elles disposaient. Voici les chiffres tirés de « The Economist » :

Campagnes	Production des « British West Indies » with British Guiana
1901-1902	260.000 Tons.
1902-1903	239.200 Tons.
1903-1904	248.646 Tons.
1904-1905	203.000 Tons.
1905-1906	232.000 Tons.

Il restait donc, disait-on, les seuls raffineurs qui ont retiré quelqu'avantage de l'état de chose nouveau, par suite de la concurrence moins dure qu'ils ont à

soutenir, mais cette industrie est trop peu importante en Angleterre pour qu'on ait à en tenir compte.

Dans ces conditions on ne devait pas s'attendre beaucoup à ce que la Convention soit renouvelée au 1er septembre 1908. S'il nous a paru étrange un peu de voir l'Angleterre en 1902 renoncer si facilement à son régime de faveur et même vaincre toutes les difficultés pour arriver à ses fins, la même surprise ne pouvait certes pas nous être ménagée pour 1908. Il est même étonnant que le gouvernement britannique n'ait songé qu'à desserrer les liens de l'Union sucrière, et nous devons nous réjouir de sa modération qui lui valut de nombreuses attaques chez lui. La Convention de 1902 devait être à partir du 1er septembre 1908 prorogée par tacite reconduction, d'année en année, si aucune puissance ne notifiait au gouvernement belge avant le 1er septembre 1907 l'intention d'en faire cesser les effets : le gouvernement de la Grande-Bretagne, dès le 1er juin, par une lettre de sir Edward Grey, fit savoir qu'il entendait ne plus pénaliser les sucres dits « primés » par la Commission permanente, parce que cela était trop contraire à l'intérêt du consommateur et des fabricants de produits sucrés. Il désirait seulement ne pas voir revivre les primes et cartels et s'engageait à n'accorder ni avantages, ni traitement de faveur au sucre de ses colonies.

La Commission permanente fut chargée de rechercher les bases d'un texte, en accord avec cette déclaration, et celui qu'elle élabora dans sa session extraordinaire qui se tint fin juillet fut approuvé par les

délégués des différents Etats qui le revêtirent de leur seing à Bruxelles le 28 août 1897.

Cette nouvelle situation émut quelque peu les pays signataires : ils allaient donc se trouver sur le marché anglais en présence de sucres avantagés. On redoutait surtout un de ces pays à primes qui, depuis quelques années, avait fait de sensibles progrès : la Russie. La Russie, on se le rappelle, avait en 1898 invoqué la liberté du « régime intérieur » et prétendu qu'elle n'accordait aucune protection à son industrie. En 1902, elle ne s'était pas fait représenter. Les sucres avaient donc été jusque là pénalisés. Cela ne la gênait pas beaucoup, car sa production bien qu'assez considérable ne laissait guère de place à l'exportation, elle était absorbée presque en totalité par la consommation de ce vaste pays buveur de thé et de boissons chaudes. Cela constituait cependant un péril pour l'avenir et l'Allemagne notamment semblait décidée à ne point ratifier le protocole du 28 août si la Russie ne consentait elle-même à entrer dans l'Union sucrière. On engagea donc des négociations par voie diplomatique avec cet Etat et on aboutit à la convention qui fut signée à Bruxelles le 19 décembre 1907.

C'est par l'examen de ces deux accords que nous terminerons notre étude.

CHAPITRE IV

LES CONVENTIONS SUCRIÈRES DE BRUXELLES DE 1907

La Convention du 28 août 1907 fut élaborée, comme nous l'avons dit, d'après les indications de la lettre de sir Edward Grey.

L'article 2, qui est la partie essentielle du texte, dispense pour l'avenir l'Angleterre de se soumettre à l'obligation de l'article 4 de la Convention de 1902. Elle n'est donc plus tenue de pénaliser les sucres primés. D'ailleurs, elle bénéficie seule de cette exception et les autres pays sont toujours tenus comme par le passé d'appliquer les tarifs de droits compensateurs. Le gouvernement de la Grande-Bretagne reste lui-même lié par les autres dispositions édictées en 1902 et s'interdit soit d'accorder des primes aux sucres métropolitains ou exotiques, soit de reconnaître un régime de faveur aux colonies de la couronne. Enfin et pour déjouer les fraudes, il admet qu'un certificat d'origine sera exigé pour les sucres raffinés pénétrant sur son territoire pour être réexportés : de la sorte, on ne pourra par son entremise écouler dans les pays contractants des sucres primés.

Une disposition toute nouvelle est arrêté dans l'article 1 relativement à la durée de la convention. On avait proposé trois moyens de résoudre la question. Ils consistaient, soit à continuer le système admis en 1902 pour être appliqué au 1er septembre 1908 et à

conserver la durée d'un an, avec tacite reconduction, sauf préavis préalable de 12 mois au moins ; soit à proroger le système appliqué jusque là et à donner à la convention de 1902 et à son acte additionnel une nouvelle durée obligatoire de cinq ans avec seulement faculté de dénoncer. On préféra la troisième solution qui constituait une innovation : la Convention est prorogée pour cinq années à compter du 1er septembre 1908, sauf dénonciation possible au cas d'évènements extraordinaires après préavis d'un an au moins. Cette dénonciation n'est permise que de façon à produire effet au plus tôt au 1er septembre 1911, et jusqu'à cette date les Etats contractants sont liés irrémédiablement. La Commission permanente est seule juge pour décider si les évènements extraordinaires invoqués sont de nature à justifier le retrait de la puissance. Chaque années dans sa réunion précédant le 1er septembre, elle examine ce qui s'est passé dans le courant de la campagne à cet effet.

Quant à l'accession de la Russie, la discussion fut assez épineuse, car ce pays ne voulait pas abandonner ses primes, ni sa protection douanière. Malgré les difficultés, on a pu aboutir en la faisant entrer dans l'Union sucrière avec un régime d'exception : il garde sa législation, mais il s'engage à ne pas accroître les avantages consentis à ses producteurs et à limiter ses exportations (sauf en ce qui concerne celles dirigées vers certains pays limitrophes d'Asie qui sont considérés comme du marché intérieur).

On s'est étonné de ce que la Russie ait aliéné sa

liberté au moment même où le marché anglais allait lui être librement ouvert. Il ne faut pas en rechercher la cause dans la question sucrière elle-même, car si cette seule question avait été en jeu, nous attendrions encore l'accession de la Russie, mais à côté, la Russie depuis quelques années, par suite de la lutte qu'elle dut soutenir contre le Japon, a des finances obérées, et elle a grand besoin des autres puissances, qui à maintes reprises lui ont consenti des prêts. C'est là ce qui explique que, devant leur désir, elle ait dû s'incliner. Par contre, on ne voit pas du tout la raison pour laquelle ces autres puissances ont tant tenu à son adhésion : les primes dont jouissent les producteurs russes ont toujours été niées par leur gouvernement ; elles ne sont en tout cas pas très fortes, c'est à peine si elles arrivent à compenser l'infériorité dont souffre dans ce pays l'industrie en général et l'industrie sucrière en particulier.

Que faut-il penser de ces actes additionnels à la Convention de Bruxelles et dont, pour le premier du moins, on ne peut se dissimuler la gravité ? Malheureusement, les premières statistiques de sa période d'application, qui auraient pu nous servir à titre d'indication ne sont pas encore parues et nous devons borner nos observations à de simples prévisions. Nous pouvons dire néanmoins que la France, tout comme les autres pays contractants, ne peut que s'en attrister. Nous allons nous trouver sur le marché anglais en présence de concurrents privilégiés et cela nous est une nouvelle raison de croire que nous ne de-

vons guère compter pour l'avenir que sur le marché intérieur et prendre nos ventes à l'extérieur pour quelque chose d'inattendu. Plusieurs membres du Parlement ont compris cela et ils ont obtenu du gouvernement qu'un nouveau degrèvement fiscal serait opéré quand l'état de nos finances le permettrait et que le droit actuel de 25 francs serait alors ramené au taux maintenant adopté par l'Allemagne de 17f 50 (1). Malheureusement cela n'est encore qu'en projet et il est à craindre qu'il n'en soit longtemps ainsi, si une intervention énergique ne fait pas sentir au ministre des finances l'urgence de la mesure.

Les concurrents privilégiés que nous allons surtout trouver sur le marché anglais, ce sont les producteurs de sucres exotiques qui ont si vite progressé, sous l'influence bienfaisante de la première Convention de Bruxelles ; déjà, de 1902 à 1907, les importations de leur produit ont passé de 11.29 pour cent à 18.8 pour cent du total des importations en Angleterre : ce mouvement va croître et s'accentuer encore et il est probable que l'accaparement complet ne tardera guère. Cependant, en ce qui nous concerne, le coup sera moins rude que s'il nous avait atteint au moment de la suppression des primes ; depuis là, nous avons élargi nos débouchés extérieurs, et tandis que vers 1900-1901, nous envoyions en Angleterre environ les 73 centièmes du total de nos exportations, elle n'en re-

(1) L'Allemagne, dans les mêmes conditions doit passer au taux de 12 fr. 50.

cevait plus pendant la campagne 1906-1907 que 50 pour cent. La perte du marché britannique sera donc chose moins considérable pour nous, désormais.

Et maintenant, est-ce que le nouvel état des choses justifiait pour la France son retrait de l'Union sucrière ? Il est bien évident que non. Tout le monde s'est trouvé d'accord dans les deux Chambres pour penser que nous devions envoyer notre adhésion aux deux actes additionnels. Nous perdions toute chance de conserver le marché anglais, mais nous gardions tout au moins l'assurance que pour trois ans au moins, et même cinq ans, nous n'aurions pas à soutenir une lutte épuisante contre les cartels allemand et austro-hongrois. On adhéra donc, mais on y mit des conditions qui sont insérées dans les rapports de MM. J. Chailley et R. Guillier, au nom des Commissions du budget de la Chambre et du Sénat. Tout d'abord, on émit, après la Chambre syndicale des fabricants de sucre, le vœu que l'impôt serait abaissé dans les conditions que nous savons. M. J. Caillaux, ministre des finances acquiesça à cette demande. Il promit encore de suspendre pour la nouvelle durée de la Convention, une circulaire de l'Administration des Contributions indirectes du 5 novembre 1907 qui réglementait trop rigoureusement le régime de l'entrepôt, et de réparer l'oubli de l'administration des douanes qui, dans une circulaire du 6 novembre 1907, avait omis de comprendre parmi les détaxes de distances remboursables, celles relatives aux frais de transport de la fabrique au port d'embarquement.

Nous ne pouvons mieux terminer qu'en émettant le vœu que la réduction de l'impôt depuis longtemps promise, soit au plus tôt opérée, afin que l'œuvre de « démocratisation » du sucre soit encore parfaite.

TEXTE DES DEUX CONVENTIONS DE BRUXELLES DE 1907

Acte additionnel à la Convention du 5 mars 1902 relative au régime des sucres

Le Président de la République Française, Sa Majesté l'empereur d'Allemagne, roi de Prusse ; Sa Majesté l'empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc., et roi apostolique de Hongrie ; Sa Majesté le roi des Belges ; Sa Majesté le roi du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et des possessions britanniques au-delà des mers, empereur des Indes ; Sa Majesté le roi d'Italie ; Sa Majesté la reine des Pays-Bas ; Sa Majesté le roi de Suède : s'étant mis d'accord pour conclure un acte additionnel à la Convention du 5 mars 1902 relative au régime des sucres, les soussignés, à ce dûment autorisés, sont convenus de ce qui suit :

Art. 1er. — Les Etats contractants s'engagent à maintenir la Convention du 5 mars 1902 en vigueur

pendant une nouvelle durée de 5 ans, qui prendra cours le 1er septembre 1908. Toutefois, il sera loisible à chacun d'entre eux de se retirer de la Convention à partir du 1er septembre 1911, moyennant préavis d'un an, si dans la dernière réunion tenue avant le 10 septembre 1910, la Commission permanente a, par un vote de majorité, décidé que les circonstances commandent de laisser cette faculté aux Etats contractants. Pour le surplus les dispositions de l'article 10 de la Convention précitée du 5 mars 1902, concernant la dénonciation et la tacite reconduction resteront applicables.

Art. 2. — Par dérogation à l'article 1er la Grande-Bretagne sera dispensée à partir du 1er septembre 1908 de l'obligation inscrite à l'article 4 de la Convention. A partir de la même date, les Etats contractants pourront exiger que pour jouir du bénéfice de la Convention, le sucre raffiné dans le Royaume-Uni et exporté vers leurs territoires soit accompagné d'un certificat constatant qu'aucune partie de ce sucre ne provient d'un pays reconnu par la Commission permanente comme accordant des primes à la production ou à l'exportation du sucre.

Art. 3. — Le présent acte additionnel sera ratifié et les ratifications en seront déposées à Bruxelles au ministère des affaires étrangères le plus tôt possible et en tout cas avant le 1er septembre 1908. Il ne deviendra obligatoire de plein droit, que s'il est ratifié au moins par ceux des Etats contractants qui ne sont pas visés par la disposition exceptionnelle de l'arti-

cle 6 de la Convention. Dans le cas où un ou plusieurs des dits Etats n'auraient pas déposé leur ratification en temps utile, le gouvernement belge provoquera dans le mois à partir du 1er février 1908, de la part des Etats ayant ratifié une décision quant à la mise en vigueur, entre eux seulement, du présent acte additionnel. Les Etats qui n'auraient pas ratifié à l'échéance du 1er février 1908 seront considérés comme ayant dénoncé la convention en temps utile pour qu'elle cesse ses effets à leur égard à partir du 1er septembre suivant, à moins de décision contraire prise à la requête des intéressés, par la majorité des Etats appelés à délibérer ainsi qu'il est prévu au paragraphe précédent. En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent acte additionnel.

Fait à Bruxelles, le 28 août 1907 en un seul exemplaire original, dont une copie conforme sera délivrée à chacun des Etats signataires.

(*Suivent les signatures*).

Protocole de signature

Au moment de procéder à la signature de l'acte additionnel à la Convention relative au régime des sucres conclu à la date de ce jour entre les gouvernements de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suède, les soussignés, à ce dûment autorisés, sont convenus de ce qui suit :

Article unique. — Il est entendu que si les ratifications nécessaires pour faire valoir conformément à l'article 3, l'article additionnel précité ne sont pas acquises avant le 1er mars 1908, le gouvernement de la Grande-Bretagne aura la faculté de dénoncer la Convention à cette date pour le 1er septembre 1908, sans qu'il y ait à distinguer, s'il a ou non ratifié antérieurement le dit acte additionnel. Le présent protocole de signature qui sera ratifié en même temps que l'acte additionnel conclu à la date de ce jour aura la même force et valeur. En foi de quoi, les soussignés ont passé le présent protocole.

Fait à Bruxelles, le 28 août 1907 en un seul exemplaire original, dont une copie conforme sera délivrée à chacun des gouvernements signataires.

(*Suivent les signatures*).

Protocole relatif à l'adhésion de la Russie à la Convention des sucres

Le gouvernement impérial de Russie ayant exprimé le désir d'adhérer à la Convention du 5 mars 1902, relative au régime des sucres, ainsi qu'à l'acte additionnel à la dite Convention signée le 28 août 1907, et les Etats faisant actuellement partie de l'Union sucrière, ayant reconnu que cette adhésion ne peut, à raison des conditions particulières de l'industrie sucrière en Russie, être subordonnée aux conditions conventionnelles générales, il a été convenu

ce qui suit entre les gouvernements de la Russie, d'une part, le gouvernement de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Grand-Duché de Luxembourg, des Pays-Bas, du Pérou, de la Suède et de la Suisse, d'autre part.

Art. 1er. — La Russie adhère à la Convention relative au régime des sucres du 5 mars 1902 amendé par l'acte additionnel du 28 août 1907 avec tous les avantages et toutes les obligations qui en découlent sauf les réserves et sous les conditions indiquées aux articles suivants.

Art. 2. — La Russie conservera sa législation fiscale et douanière actuelle sur les sucres et elle n'augmentera pas les avantages qui pourraient découler en faveur des producteurs du prix maximum de vente fixé par le marché intérieur.

Art. 3. — En considération du régime spécial, qui lui est reconnu par l'article précédent, la Russie s'engage à ne pas autoriser l'exportation, avec restitution ou exemption de l'accise de quantités de sucre excédant, pour les six années à compter du 1er septembre 1907, le chiffre maximum de 1 million de tonnes. Ce contingent sera réparti entre les différents exercices suivant les exigences du commerce, mais sans que les quantités afférentes à chaque exercice puissent dépasser les chiffres ci-après :

	Tonnes
Exercice double allant du 1er septembre 1907 au 31 août 1909	300.000
Exercice du 1er septembre 1909 au 31 août 1910	200.000
Exercice du 1er septembre 1910 au 31 août 1911	200.000
Exercice du 1er septembre 1911 au 31 août 1912	200.000
Exercice du 1er septembre 1912 au 31 août 1913	200.000

Les engagements mentionnés au présent article ne s'appliquent pas aux exportations : 1° vers la Finlande ; 2° vers la Perse pour les exportations par la mer Caspienne et par la frontière terrestre et non pour celles par le golfe persique ; 3° vers les autres pays d'Asie limitrophes de la Russie (pour les exportations par la frontière terrestre seulement), à l'exception de la Turquie d'Asie.

Art. 4. — L'accession de la Russie sortira ses effets à partir du 1er septembre 1908. Dans la session qui précédera le 1er septembre 1912, la Commission permanente statuera par un vote d'unanimité sur le régime qui serait celui de la Russie au cas où elle serait disposée à continuer sa participation à la Convention au-delà du terme du 1er septembre 1913. Dans le cas où la commission ne pourrait se mettre d'accord, la Russie serait considérée comme ayant dénoncé la Convention pour cesser effet à compter du 1er septembre 1913.

Art. 5. — Le présent protocole sera ratifié et les ratifications en seront déposées à Bruxelles au ministère des affaires étrangères, le plus tôt possible, et en tout cas, avant le 1er février 1908.

Fait à Bruxelles le 19 décembre 1907 en un seul exemplaire original dont une copie conforme sera délivrée à chacun des gouvernements signataires.

(*Suivent les signatures*).

Vu :
Le Doyen,
G. DE CAQUERAY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
Ch. LARONZE.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE 9

INTRODUCTION 11

PREMIÈRE PARTIE. — *Le Régime des sucres avant la Conférence de Bruxelles de 1902*

CHAPITRE Ier. — Régime antérieur à 1850.
Origine du sucre de canne. — Origine de l'impôt. — Les premières primes directe, indirecte. — Le sucre de betterave. — La lutte entre les sucres de canne et de betterave. 19

CHAPITRE II. — De 1850 à 1884.
Les diverses lois sucrières. — Les conventions ou tentatives de convention. — La situation de l'industrie sucrière à la veille de la loi de 1884 26

CHAPITRE III. — De la loi de 1884 à la Conférence de Bruxelles.
Loi de 1884. — Ses modifications, ses conséquences. — Les tentatives de conventions de 1888-1895. — Les lois allemandes, autrichiennes et française de 1888, 1891, 1896, 1897. 39

DEUXIÈME PARTIE. — *La Conférence de Bruxelles de 1902.*

CHAPITRE Ier. — Préliminaires de la Conférence.
La conférence de 1898. — Causes de la conférence de 1902 : campagne contre les primes ; instabilité bugétaire ; existence de stocks considérables ; cartels ; situation des colonies anglaises 55

CHAPITRE II. — La Conférence de Bruxelles. — Les solutions adoptées par la Convention 70

§ 1er. — Définition et suppression des primes. — Question du « Régime intérieur ». — Définition des primes. — Question des mélasses et détaxes de distance. — Pénalisation et commission permanente. — Fraudes 71

§ 2. — Les cartels et la surtaxe douanière. — Exceptions de l'art. 6 88

§ 3. — Développement de la consommation. — Date de la mise en vigueur de la Convention. — Dispositions finales. 92

TROISIÈME PARTIE. — *Conséquences de la Convention de Bruxelles.*

CHAPITRE I^er^. — Effets immédiats de la Convention.
Lois des 27, 28 janvier 1903 et ultérieures. — Aspect des marchés des sucres au 1^er^ septembre 1903..... 97

CHAPITRE II. — La situation en France après 1903.
§ 1^er^. — La crise de 1905..... 108
§ 2. — Intérêt du consommateur..... 111
§ 3. — Intérêt du producteur..... 113
1. — Les betteraviers et la culture..... 113
2. — Les fabricants et les raffineurs..... 116
§ 4. — Intérêt du Trésor..... 124
§ 5. — Conclusion..... 125

CHAPITRE III. — La Situation en dehors de France.
Les progrès du sucre de canne. — La situation en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Angleterre, en Russie..... 131

CHAPITRE IV. — Les conventions sucrières de Bruxelles de 1907.. 141

TEXTE DES CONVENTIONS DE BRUXELLES DE 1907..... 146

TABLE DES MATIÈRES..... 153